ISSN 2359-5280

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO | IPRI

N. 16

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Cadernos de Política Exterior

ANO XI • NÚMERO 16 • 2025

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI

Neste número:

O paradigma logístico em retrospecto: uma revisão de literatura ao longo do tempo

A Amazônia como arena estratégica da diplomacia climática brasileira: *frameworks* para a COP 30

O imbricamento entre direito e política na seleção de mecanismos alternativos de resolução de disputas nas Américas: avaliando o papel do Pacto de Bogotá

Internacionalização de políticas públicas: a internacionalização do Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos Lula (2003-2010)

Estado de Direito com características chinesas: entre a abertura econômica e o controle político sob Xi Jinping

Autonomia pela reconstrução: a política externa do governo Lula III

Uruguai e a Revisão Periódica Universal: um estudo de caso sobre a agenda de direitos LGBTQIAPN+ (2009-2018)

Privação humana e suas disparidades no Afeganistão e em suas regiões (2007-2018)

Rumo a um regime global de segurança cibernética

A diplomacia naval brasileira no fomento à base industrial de defesa no Cone Sul (2021-2023)

A Embaixada do Brasil em Barcelona: a transferência da sede da chancelaria brasileira para a Catalunha na Guerra Civil Espanhola (1938-1939)

Da construção de pontes ao design de chips: a diplomacia dos chips Brasil-Malásia e a necessidade de inovar nas relações bilaterais com países do Sul Global

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano XI · Número 16 · 2025

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

Conselho Editorial

Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Paula Alves de Souza
Fernanda Petená Magnotta	Paula Rassi Brasil
Izabella Mônica Vieira Teixeira	Sérgio França Danese
Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade	Vera Helena Thorstensen

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano XI · Número 16 · 2025

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Expediente:

EDITOR-CHEFE
Almir Lima Nascimento

EDITORA-ADJUNTA
Annita Valléria Calmon Mendes

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO
Clarissa Franzoi Dri
Eugênia Barthelmess
Henrique Choer Moraes
Patrícia Nasser de Carvalho

REVISÃO
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Diego Marques Morlim Pereira
Júlia Vargas Nascimento
Lívia Castelo Branco Marcos Milanez
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro
Nycole Cardia Pereira

PROJETO GRÁFICO
Propagare Comercial Ltda.

DIAGRAMAÇÃO
Denivon Cordeiro de Carvalho

As opiniões emitidas nos artigos deste periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 11, n. 16 (jun. 2025). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

v.
Semestral

ISSN 2359-5280

1. Paradigma logístico. 2. Diplomacia climática. 3. Resolução de disputas. 4. Internacionalização de políticas públicas. 5. Estado de direito. 6. Autonomia. 7. Direitos humanos. 8. Segurança cibernética. 9. Defesa. 10. História diplomática. 11. Diplomacia dos chips.

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Apresentação 7

Almir Lima Nascimento

ARTIGOS

O Paradigma Logístico em retrospecto: uma revisão de literatura ao longo do tempo 13

Gustavo Henrique Feddersen
Igor Estima Sardo

A Amazônia como arena estratégica da diplomacia climática brasileira: *frameworks* para a COP30 37

Daiane Carolina Silva
João Paulo Cândia Veiga

O imbricamento entre direito e política na seleção de mecanismos alternativos de resolução de disputas nas Américas: avaliando o papel do Pacto de Bogotá 63

Paula Wojcikiewicz Almeida
Lucas Vollers

Internacionalização de políticas públicas: a internacionalização do Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos Lula (2003-2010) 91

Yuri Medeiros Lustosa Prado
Eliane Superti
Túlio Sérgio Henriques Ferreira

Estado de Direito com características chinesas: entre a abertura econômica e o controle político sob Xi Jinping 131

Elisa Lobo Pereira

Autonomia pela reconstrução: a política externa do governo Lula III 157

Feliciano de Sá Guimarães

Uruguai e a Revisão Periódica Universal: um estudo de caso sobre a agenda de direitos LGBTQIAPN+ (2009-2018) 181

Ríllari Ferreira Castro e Silva
Fabiane Simioni

Privação humana e suas disparidades no Afeganistão e em suas regiões (2007-2018) 205

Juma Rasuli
Dost Mohammad Anwari
Mohammad Rasool Karimi

Rumo a um regime global de segurança cibernética 233

Marcel Furtado Garcia

A diplomacia naval brasileira no fomento à base industrial de defesa no Cone Sul (2021-2023) 273

Carlos Eduardo Felipe de Freitas Silva
Valter de Sousa Matos
Fábio Albergaria de Queiroz

A Embaixada do Brasil em Barcelona: a transferência da sede da chancelaria brasileira para a Catalunha na Guerra Civil Espanhola (1938-1939) 307

Fernando Sousa Leite
Taísa Passoni Marçal
Ivan Tamaki Monteiro de Castro

Da construção de pontes ao *design* de chips: a diplomacia dos chips Brasil-Malásia e a necessidade de inovar nas relações bilaterais com países do Sul Global 329

Luiz Guilherme Costa Koury

APRESENTAÇÃO

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a01

Almir Lima Nascimento*

Este número dos *Cadernos de Política Exterior* reúne doze textos que refletem a pluralidade e a complexidade dos temas contemporâneos da política externa brasileira e das relações internacionais. Os textos apresentam desdobramentos estratégicos, econômicos, sociais e ambientais. Os leitores são convidados a transitar entre temas que passam por história, diplomacia, defesa, desenvolvimento, inovação e direitos humanos.

Em "O paradigma logístico em retrospecto: uma revisão de literatura ao longo do tempo", os autores fazem uma revisão crítica da literatura que discute o conceito de Paradigma Logístico, proposto por Amado Cervo, aplicado à política externa brasileira entre os anos 2000 e 2010. O artigo analisa como esse paradigma, que busca combinar desenvolvimento interno e maior inserção internacional, foi interpretado e debatido na academia brasileira, a partir da identificação de consensos, críticas e atualizações teóricas.

No artigo "A Amazônia como arena estratégica da diplomacia climática brasileira: *frameworks* para a COP 30", os autores apresentam a Amazônia como principal cenário diplomático do Brasil na governança climática global – um ativo estratégico para que se possa exercer *soft power*, construir credibilidade verde e moldar normas ambientais internacionais antes da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2025 (COP30) em Belém.

A seguir, em "O imbricamento entre direito e política na seleção de mecanismos alternativos de resolução de disputas nas Américas: avaliando o papel do Pacto de Bogotá", os autores discutem a utilização de mecanismos alternativos de resolução de disputas (ADR) no contexto do Tratado Americano de Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá"). O artigo apresenta duas perguntas de pesquisa: (i) se fatores políticos influenciam a decisão de recorrer aos mecanismos ADR e (ii) o papel dos instrumentos legais que preveem ADR

* Ministro de Segunda Classe, Diretor do IPRI/FUNAG.

nas Américas, especificamente se sua existência determina ou influencia a escolha do método específico de ADR.

O artigo "Internacionalização de políticas públicas: a internacionalização do Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos Lula (2003-2010)" estuda a literatura especializada sobre a internacionalização do Programa Fome Zero com o objetivo de compreender como o programa teria sido mobilizado estrategicamente na inserção internacional do Brasil durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), e como políticas internas podem ser vetores de projeção internacional e de transformação da posição de um país no sistema global.

No artigo "Estado de Direito com características chinesas: entre a abertura econômica e o controle político sob Xi Jinping", a autora busca analisar como o Estado de Direito vem sendo construído, reinterpretado e operacionalizado na China contemporânea, com ênfase nos impactos da adesão à OMC e na centralização política sob Xi Jinping.

O autor de "Autonomia pela reconstrução: a política externa do governo Lula III" propõe analisar a política externa do governo Lula III com base no conceito de "autonomia pela reconstrução", que expressa o esforço de reconstruir a política externa pós-Bolsonaro e reformar a ordem internacional em transição. Essa reconstrução ocorre em dois planos: internamente, com a recomposição de uma política externa comprometida com a democracia; e externamente, com uma inserção propositiva e reformista em temas como clima, inclusão social e governança global.

Em "Uruguai e a Revisão Periódica Universal: um estudo de caso sobre a agenda de direitos LGBTQIAPN+ (2009-2018)", investiga-se a influência da sociedade civil uruguaia na agenda de direitos LGBTQIAPN+ no âmbito da Revisão Periódica Universal (RPU), entre os anos de 2009 e 2018. Evidencia-se o potencial da RPU como um espaço de diálogo entre a sociedade civil e os Estados na promoção e defesa dos direitos humanos, destacando o papel transnacional da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas.

No artigo "Privação humana e suas disparidades no Afeganistão e em suas regiões (2007-2018)", os autores utilizam o Índice de Privação Humana e o modelo Alkire-Foster para analisar a pobreza em três dimensões (saúde, educação e padrões de moradia) nas oito regiões do Afeganistão, país escolhido como estudo de caso por seus índices. O conceito de pobreza possui caráter multidimensional, não se limitando apenas ao parâmetro de ausência de renda. A conclusão do artigo é de que é necessário intervenções específicas para as

necessidades de cada região do país, enquanto questões sistêmicas, como conflito e desigualdade de gênero, são essenciais para a garantia do progresso.

Por sua vez, em "Rumo a um regime global de segurança cibernética", argumenta-se que, ao mesmo tempo que a transformação digital das sociedades modernas impulsionou seu desenvolvimento e bem-estar, tornou-as dependentes do funcionamento contínuo e adequado das redes de informação. Tal dependência gera vulnerabilidades a falhas sistêmicas, erros humanos, acidentes e ações maliciosas contra esses sistemas.

Passando ao artigo "A diplomacia naval brasileira no fomento à base industrial de defesa no Cone Sul (2021-2023)", os autores investigam a hipótese de que a diplomacia naval, por meio das adidâncias, desempenhe um papel estratégico no fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), ampliando a sua presença e competitividade no cenário internacional e, também como agente impulsionador desta base, contribuindo para a inserção do Brasil em cadeias produtivas regionais.

Apresentando um episódio pouco conhecido da história da política externa brasileira, o artigo "A Embaixada do Brasil em Barcelona: a transferência da sede da chancelaria brasileira para a Catalunha na Guerra Civil Espanhola (1938-1939)", diz respeito ao breve período em que a Embaixada do Brasil na Espanha funcionou em Barcelona, e não em Madri. A documentação extraída dos arquivos do Itamaraty demonstra uma conduta da Chancelaria brasileira que anteciparia a postura de neutralidade estratégica durante a Segunda Guerra Mundial, como se depreende das doações de café e açúcar tanto para republicanos quanto para nacionalistas – ainda que sob sigilo neste caso –, e merece seção especial na história da política externa do Brasil.

Por fim, em "Da construção de pontes ao *design* de chips: a diplomacia dos chips Brasil-Malásia e a necessidade de inovar nas relações bilaterais com países do Sul Global", registra-se, como estudo de caso, os esforços empreendidos desde 2023 para desenvolver uma agenda bilateral em semicondutores entre Brasil e Malásia. A denominada "diplomacia dos chips" procurou aproveitar o contexto político favorável e utilizou a diplomacia da inovação como instrumento para, após analisar as características do setor nos dois países, apoiar ações alinhadas às prioridades das políticas industriais brasileira e malásia.

A presente edição dos *Cadernos de Política Exterior* tem o intuito de oferecer ao leitor um panorama abrangente e crítico das transformações recentes nas relações internacionais, na política externa brasileira e nos desafios contemporâneos da diplomacia, da defesa, da cooperação internacional, da governança global e das mudanças sociais. Cada artigo, a seu modo, visa contribuir para o entendimento dos vetores que influenciam e chegam a

moldar o posicionamento do Brasil no mundo e das alternativas possíveis para os desafios que se apresentam.

Com o objetivo oferecer artigos de informação e análise sobre temas da política externa do Brasil, esse número 16 inova na proposta de formato disponibilizada ao público ao inaugurar a versão bilíngue do periódico. Esse novo esforço visa ampliar o alcance e o impacto dos artigos apresentados, buscando atingir um maior número de leitores em outros países, contribuindo, assim, para o aprofundamento do debate público nessa área no Brasil e no exterior.

ARTIGOS

O PARADIGMA LOGÍSTICO EM RETROSPECTO: UMA REVISÃO DE LITERATURA AO LONGO DO TEMPO

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a02

Gustavo Henrique Feddersen[1]
Igor Estima Sardo[2]

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a discussão teórica acerca do Paradigma Logístico brasileiro proposto por Amado Cervo na literatura de Relações Internacionais e Política Externa brasileira, uma vez que se põe como pergunta de pesquisa se o constructo teórico do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos domésticos de 1999 a 2012. A resposta à indagação anterior, ou seja, a hipótese, é que o debate acadêmico de tal constructo, o Paradigma Logístico, sofreu influência dos acontecimentos da ofensiva diplomática que o Brasil passou nos dois mandatos iniciais do presidente Lula. O artigo se utiliza de revisão de trabalhos selecionados para abordar a periodização paradigmática elaborada por Amado Cervo e analisar o início e fim do Paradigma Logístico na literatura acadêmica. Conclui-se que, de fato, o debate acerca do paradigma sofreu oscilações, indo do otimismo ao ceticismo em decorrência do fim de tal ofensiva diplomática.

Palavras-chave: Política Externa; Diplomacia; Relações Sul-Sul.

1 Professor Associado do Bacharelado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande. Santa Vitória do Palmar, Brasil. E-mail: gustavo.feddersen@gmail.com.

2 Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com.

THE LOGISTICS PARADIGM IN RETROSPECT: A LITERATURE REVIEW OVER TIME

Abstract

This article aims to analyze the theoretical discussion about the Brazilian Logistics paradigm proposed by Amado Cervo in the literature on international relations and Brazilian foreign policy, since the research question is whether the theoretical construct of the Logistics Paradigm was influenced by domestic events from 1999 to 2012. The answer to the previous question, that is, the hypothesis, is that the academic debate on such a construct, the Logistics paradigm, was influenced by the events of the diplomatic offensive that Brazil went through in the first two terms of President Lula. The article uses a review of selected works to address the paradigmatic periodization elaborated by Amado Cervo and to analyze the beginning and end of the Logistics paradigm in the academic literature. It is concluded that, in fact, the debate about the paradigm suffered oscillations, going from optimism to skepticism as a result of the end of such a diplomatic offensive.

Keywords: Foreign Policy; Diplomacy; South-South Relations.

EL PARADIGMA DE LA LOGÍSTICA EN RETROSPECTIVA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA A LO LARGO DEL TIEMPO

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la discusión teórica sobre el paradigma de la Logística brasileña propuesto por Amado Cervo en la literatura sobre relaciones internacionales y política exterior brasileña, ya que plantea como pregunta de investigación si el constructo teórico del paradigma de la Logística fue influenciado por acontecimientos internos de 1999 a 2012. La respuesta a la pregunta anterior, es decir, la hipótesis, es que el debate académico sobre tal constructo, el paradigma de la Logística, fue influenciado por los acontecimientos de la ofensiva diplomática que Brasil vivió en los dos mandatos iniciales del presidente Lula. El artículo utiliza una revisión de obras seleccionadas para abordar la periodización paradigmática elaborada por Amado Cervo y analizar el inicio y el fin del paradigma de la Logística en la literatura académica. Se concluye que, efectivamente, el debate sobre el paradigma sufrió oscilaciones, pasando del optimismo al escepticismo a raíz del fin de tal ofensiva diplomática.

Palabras clave: Política Exterior; Diplomacía; Relaciones Sur-Sur.

1. Introdução

A história da Política Externa brasileira é tema de debate na academia brasileira desde o início da formação dos cursos de Relações Internacionais (RI) no Brasil (Casarões, 2018; Milani, 2021; Santos, 2005), e assim como qualquer outro processo histórico, é preciso analisá-lo mediante um método (Braudel, 1983; Gustavsson, 1999; Hermann, 1990; Hudson, 1995; Sennes, 2003). Um destes métodos, nesse sentido, é a periodização paradigmática de Amado Cervo (2008), historiador das RI, que consagrou uma periodização calcada em paradigmas históricos de desenvolvimento do Brasil, fazendo uma conexão entre a Economia Política e a Política Externa. No início do século XXI, foi um dos principais proponentes de um novo paradigma na história diplomática do Brasil, isto é, o Paradigma Logístico (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008). Essa proposição respondeu a uma série de mudanças de orientação na diplomacia brasileira a partir dos anos 2000, com o início do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O meio acadêmico brasileiro logo reagiu à nova análise, haja vista a produção notória de Amado Cervo na área de RI no Brasil, com comentários que apresentaram desde o entusiasmo na análise até o ceticismo nas conclusões. Tanto a proposição do novo paradigma quanto o debate acadêmico se formaram em uma época em que a Política Externa brasileira, durante o governo Lula, vivia uma "ofensiva diplomática" (Silva, 2015, p. 144), o que pode ter comprometido as visões e análises acerca deste período com uma certa presunção e sentimento de presentismo, ou seja, sensação de que o que se vive no presente é inédito e grandioso.

Sendo assim, o presente artigo indaga se o constructo teórico do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos domésticos de 1999 a 2012. A escolha por esses anos se deve pelos próprios trabalhos de Cervo (2008) colocarem-no como período do Paradigma Logístico . Para sustentar a tese anterior, propõe-se a hipótese de que o debate acadêmico sobre tal constructo, o Paradigma Logístico, sofreu influência dos acontecimentos da "ofensiva diplomática" que o Brasil passou nos dois mandatos iniciais do presidente Lula.

Para testar a hipótese, proceder-se-á com uma revisão de literatura e análise qualitativa de obras selecionadas que analisam o Paradigma Logístico e que estão tanto contidos no período de análise (1999-2012) quanto além do período, para marcar a evolução do tema[3]:

3 A apresentação dos trabalhos foi colocada em ordem cronológica, considerando os temas de cada um.

a) *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a Política Externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)* (Silva, 2008);
b) *A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil* (Saraiva, 2004);
c) *Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010)* (Freixo e Ristoff, 2012);
d) *Política Externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)* (Martins e Nunes, 2017);
e) *Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016)* (Moraes, 2019);
f) *A Política Externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2016): o fim do Paradigma Logístico?* (Jaeger, 2016).

A escolha destes trabalhos para análise – uma tese de doutorado (Silva, 2008), uma dissertação de mestrado (Jaeger, 2016) e quatro artigos (Freixo e Ristoff, 2012; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017; Moraes, 2019; Saraiva, 2004) – foi feita mediante quatro motores de busca acadêmica – Periódico CAPES, SciElo, Scopus e Google Scholar – até janeiro de 2025, utilizando-se das palavras-chave "Paradigma Logístico" e "Estado Logístico". O objetivo desta pesquisa, portanto, se resume em analisar a discussão teórica acerca do Paradigma Logístico brasileiro proposto por Amado Cervo na literatura de RI e Política Externa brasileira. Por fim, a finalidade de pesquisa deste trabalho se justifica pela necessidade de se analisar termos acadêmicos em retrospecto, além de não se encontrar semelhante trabalho nos mesmos motores de busca utilizados para se fazer a pesquisa.

2. A periodização paradigmática de Amado Cervo e o ensaio do Paradigma Logístico

Amado Cervo (2008) separa a história da diplomacia brasileira em quatro períodos, tendo por método a separação paradigmática, sendo os períodos: o paradigma liberal-conservador (1822-1930), o paradigma desenvolvimentista (1930-1989), o paradigma neoliberal (1990-1999) e o Paradigma Logístico (2000-2010). Para Cervo (2008, p. 65), "[...] o paradigma inclui a percepção de interesses. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais – modificam-se com a mudança de paradigma". É interessante pontuar que Cervo identifica a ascensão de uma

nova elite dirigente como uma mudança de paradigma na história brasileira, sendo possível fazer um paralelo entre rupturas paradigmáticas e obras de teóricos da elite, como Wright Mills (1962). Desta forma, para Cervo há uma relação intrínseca entre desenvolvimento – os campos da economia e da sociologia – e Política Externa (Cervo e Bueno, 2008).

Esta associação fica clara, por exemplo, em suas análises do paradigma liberal-conservador, no qual, por mais de 100 anos, uma classe dirigente agroexportadora dominou as pautas da diplomacia brasileira:

> Os liberais-conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, [...] Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo socioeconômico hegemônico: dispor de mão de obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados (Cervo, 2008, p. 70).

Algo a se notar no modelo de paradigma de Cervo é que se trata de uma variável de longo prazo, isto é, o paradigma descreve uma tendência dentro de um longo período, o que significa que variações de curto prazo são admitidas. Um paralelo profícuo é possível de se fazer com as contribuições teóricas de Fernand Braudel (1983) para o campo da História. Para Braudel (1983), há temporalidades múltiplas no estudo da história, com eventos de tendências de longo prazo ocorrendo *pari passu* eventos de tendência de curto e médio prazos. Neste sentido, por mais que o paradigma liberal-conservador seja um período de análise longo, há eventos de curto prazo que desviam da tendência de longo prazo. Para Cervo, a face liberal dominou boa parte do paradigma, mas "[a] face conservadora explica o malogrado projeto de industrialização dos anos 1840, a determinação de exercer um certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais e a negociação firme das fronteiras do território nacional" (Cervo, 2008, p. 70).

O paradigma liberal-conservador só teve fim com uma ruptura paradigmática que, igualmente, precisou de uma ruptura entre as elites nacionais, ou seja, a Revolução de 1930 encerrou o paradigma anterior e deu início ao paradigma desenvolvimentista. A Revolução de 1930 representou o ápice do movimento tenentista no Brasil, um movimento de oficiais de patente média que viam nas oligarquias regionais uma ameaça à integridade nacional e o Estado como ferramenta de transformação nacional. O Exército Brasileiro, após a modernização ocorrida na Guerra do Paraguai, passou a ser um ator político influente e, muitas vezes, interferente na política nacional (Silva e Svartman, 2014).

Neste sentido, o exército e a nova burguesia urbana promoveram a modernização e a integração nacional mediante a industrialização e o processo de substituição de importações desde os governos Vargas até governo José Sarney, seja com o setor privado nacional, seja com o setor privado internacional, seja com o setor estatal (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008).

No paradigma desenvolvimentista, tal como no paradigma anterior, havia uma tendência de longo prazo na Política Externa de se orientar de maneira autônoma e independente em busca do desenvolvimento em bases nacionais. Mas, tal como no exemplo passado, houve oscilações de curto prazo, como nos governos de Marechal Dutra (1946-1951), de João Café Filho (1954-1955) e Marechal Castello Branco (1964-1967), nos quais a diplomacia brasileira voltou a dar uma guinada dependentista e retracionista (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008). É importante notar que a classe dirigente do paradigma desenvolvimentista não veio da sociedade civil, mas do próprio Estado: isto é, de oficiais do exército e burocratas do governo que assumiram as rédeas do desenvolvimento, aliando-se tanto a uma burguesia nacional nascente tanto com o capital estrangeiro dependente-associado (Cardoso e Faletto, 2004).

A partir dos anos 1980, o Estado brasileiro passou a sofrer uma série de choques externos – Segundo Choque do Petróleo, aumento dos juros do dólar, crise da dívida, hiperinflação e estagnação – que levaram ao esgotamento do paradigma desenvolvimentista e à retirada dos militares e da burguesia industrial da cena política. Uma vez que o exército devolveu o poder aos civis, um vácuo na classe dirigente foi rapidamente ocupado pela burguesia urbana que se formou no século XX, uma classe empresarial composta do capital nacional e do capital dependente-associado. Assim, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello para presidente em 1990, o paradigma desenvolvimentista foi suplantado pelo paradigma neoliberal, o qual buscava ajustar os desequilíbrios macroeconômicos que o Brasil vivia mediante uma terapia de choque estrutural. Para tanto, o paradigma se valeu de abertura comercial e financeira, reaproximação com os Estados Unidos (EUA) e participação de regimes internacionais que buscavam reafirmar a hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008).

Neste sentido, o paradigma neoliberal, também conhecido como normal, é dividido em dois momentos: o governo de Collor de Mello (1990-1992) e a era Cardoso (1992-2002)[4], e Cervo o resume como:

4 Ainda que o período em análise contenha o breve governo de Itamar Franco, Cervo considera o decênio como a era Cardoso (Cervo, 2008, p. 79).

> Os dirigentes normais esterilizam, de pronto, duas ideias-chave do paradigma desenvolvimentista: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. [...] No mundo da Globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada *governança global* (Cervo, 2008, p. 80).

No entanto, o que é curioso ao se analisar o paradigma normal de Cervo é a extensão deste quando comparado aos demais. Neste intuito, Cervo inclusive argumenta que, na verdade, o próprio paradigma normal pode ter sido um interregno de paradigmas, uma vez que a era Cardoso esteve envolta em contradições paradigmáticas, algo que Cervo chamou de dança dos paradigmas:

> [...] enquanto o Brasil de Cardoso manifesta hesitações quanto ao ritmo e à coerência a adotar diante do novo modelo de inserção internacional e organização interna. A coexistência paradigmática, embora pareça paradoxal ao analista, caracteriza a era Cardoso, mesmo porque o homem que a preside revela incoerências teóricas e hesitações operacionais como traços de sua personalidade. Cardoso oferece, com efeito, o espetáculo da dança dos paradigmas: o desenvolvimentista que ele se compraz em ferir gravemente sem matar, o normal que emerge de forma prevalecente e o Logístico que se ensaia como outra via (Cervo, 2008, p. 82).

Neste excerto, Cervo já traz a noção de Paradigma Logístico como um ensaio ao que foram os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003--2010), isto é, uma síntese dialética entre os dois paradigmas anteriores. Neste ponto da análise já é possível perceber a luz de destaque que Amado Cervo coloca sobre a figura do Estado como indutor do desenvolvimento, fato que suscita críticas a seu trabalho. Não à toa, Cervo não esconde seu desdouro ao paradigma normal:

> Ao termo do século XX, entretanto, após a fase desenvolvimentista, as mesmas regras fixadas pelas estruturas hegemônicas do capitalismo voltaram a ser aceitas, de modo passivo, como no século anterior. Os dois anos, 1930 e 1990, arvoram-se símbolos de ruptura paradigmática das relações internacionais do Brasil, em movimento contrário (Cervo, 2008, p. 76).

Sobre esta percepção, Paulo Roberto de Almeida (1993, p. 30-31) o critica:

> Um único problema suscita essa síntese [...]. Ele [Cervo] se refere a uma questão de ordem propriamente metodológica, a saber, o monitoramento da política exterior segundo a visão hegeliana, [...] acompanhando o desenrolar da História segundo uma ideia-guia, não necessariamente preconcebida, mas indisfarçavelmente concebida a posteriori, no caso, a busca incessante do desenvolvimento econômico e o papel do Estado nesse processo [...].

Neste sentido, uma primeira crítica surge ao conceito de paradigma de Cervo (2008), por, possivelmente, carregar um ideia-guia preconcebida. Longe de ser uma falha metodológica grave, o conceito ainda é extremamente poderoso em seu caráter explicativo. Porém, abre flancos de ataque metodológico como se verá adiante. Tais brechas levaram a outros autores trabalharem com periodização concorrentes à de Cervo.

Ricardo Sennes (2003), por exemplo, trabalha com o conceito de matriz de Política Externa, abarcando tendências de longo prazo em períodos mais curtos e mais restritos; Charles Hermann (1990) trabalha com a noção de graus de mudança de Política Externa, com mudanças, em escala crescente, de (i) programa, (ii) objetivo e (iii) orientação; Martins e Nunes (2017) utilizam a noção de tipo de Estado, restrito a períodos ainda mais curtos de análise, como neste caso, de 1999 a 2012. Como se vê, em se tratando de História, o método de periodização nunca é fechado a revisões e contribuições.

3. O Paradigma Logístico: de 1999 a 2012

Finalmente, Cervo introduz o conceito do Paradigma Logístico como uma síntese entre os paradigmas anteriores, haja vista que "[a] ideologia subjacente ao paradigma do Estado Logístico associa um elemento externo, o liberalismo, ao outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano" (Cervo, 2008, p. 85). Assim sendo, o Paradigma Logístico vinha da ideia de terceirizar antigas funções estatais do paradigma desenvolvimentista à sociedade civil, como o crescimento, mas sem negligenciar o papel promotor da autonomia nacional por parte do Estado. Desta forma, o tal paradigma, "[guarda] heranças do neoliberalismo, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulos aos investimentos estrangeiros e abertura de mercados" (Cervo, 2008, p. 83), mas com maior

orientação e dirigismos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, do Comércio etc. (Cervo e Bueno, 2008; Cervo, 2008).

Agora, o que concerne à pergunta deste trabalho é como se deu o debate acerca do Paradigma Logístico no período de 1999 a 2012. Neste quesito, o debate acadêmico ganhou profundidade, com Cervo defendendo que "[a] introdução do Paradigma Logístico durante a era Cardoso não foi além de um ensaio" (Cervo, 2008, p. 83), ainda que no governo Cardoso tenha ocorrido a "dança dos paradigmas" (Cervo, 2008, p. 82). A esse respeito, André Luiz Reis da Silva (2008) concorda com Cervo, em parte, ao escrever que o paradoxo de coexistir mais de um paradigma ao mesmo tempo na Política Externa brasileira levou à agonia do processo decisório e do Estado desenvolvimentista, acendendo o Estado normal e o ensaio do Estado Logístico, uma vez que "a culpa das dificuldades da Política Externa está justamente em estar vivenciando um regime democrático, o que dificultaria sua definição, estando em permanente reorientação" (Silva, 2008, p. 147).

Para Silva (2008, p. 148), isto ocorre porquanto "a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência (admitida por Amado Cervo) do paradigma desenvolvimentista". Ademais, tema central de sua obra, Silva (2008) argumenta que o neoliberalismo no Brasil trouxe reveses que rapidamente foram revertidos pelos Estado brasileiro, tanto na esfera de tomada de decisão política quanto no discurso de Política Externa. Esta mudança do otimismo neoliberal para o discurso da globalização assimétrica se deveu, sobretudo, à crise cambial de janeiro de 1999 que o Real passou. Não podendo mais sustentar o regime de bandas cambiais, o Real sofreu uma forte desvalorização devido à intensa fuga de capitais. Frustrado com seu plano de desenvolvimento dependente-associado, Cardoso passa a advogar a favor de controles sobre a movimentação de capitais internacionais e contra a globalização assimétrica (Silva, 2008). Indo além, José Miguel Quedi Martins e Raul Cavedon Nunes (2017, p. 204) argumentam no mesmo sentido, ponderando que "[a] transição da estratégia da autonomia pela integração para a 'autonomia pela assertividade' começara já no 2º governo FHC, mas [foi] consolidada no Governo Lula, a partir de 2002".

Neste sentido, Silva (2008) e Cervo (2008) apontam na direção de que o Paradigma Logístico teve seu embrião já em 1999, durante a administração Cardoso. Para Silva (2008), ao comentar Cervo (2008), os reveses na Política Externa forçaram o governo Cardoso a evoluir de uma subserviência a uma política de comércio exterior mais realista, buscando exportar mais do que importar para superar os problemas no Balanço de Pagamentos, uma das características do Paradigma Logístico. Do ponto de vista de percepção das RI,

o Estado Logístico parece bem definido ainda em Cardoso, mas, do ponto de vista de atuação externa, tal programa ganha mais corpo a partir de 2003, com o início do governo Lula (Cervo, 2008).

Para José Flávio Sombra Saraiva (2004, p. 140), "[o] conceito de Estado Logístico supõe a superação tanto do modelo de inserção liberal desenfreada quanto do desenvolvimentismo nacionalista de antes". Neste aspecto, há dois elementos que compõem o Estado logístico para Saraiva: "[...] por um lado, advoga-se a construção dos meios de poder e, por outro, sua utilização para fazer valer vantagens comparativas de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial" (2004, p. 140-141). Para Isaías Albertin de Moraes (2019), o Paradigma Logístico recuperou o desenvolvimentismo sob uma nova roupagem: o novo-desenvolvimentismo. Este é caracterizado por:

> [...] i) promoção do desenvolvimento nacional; ii) superação da vulnerabilidade externa por meio de superávits comerciais; iii) comércio exterior como estímulo à produção interna e não somente para controle de preços e estabilidade monetária; iv) promoção da ordem mundial multipolar de forma realista e pragmática; v) eixo Sul-Sul como prioritário, sem excluir a importância do eixo Norte--Sul; vi) forte regionalismo e ativismo bilateral; vii) o princípio de não indiferença é tão importante quanto o princípio de não intervenção; viii) autonomia pela diversificação, busca de novas parcerias e espaços econômico-políticos (Moraes, 2019, p. 132).

Sendo a face econômica do Estado Logístico o novo-desenvolvimentismo, a face da Política Externa se revelou como uma ofensiva diplomática de três eixos:

> [...] i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e periféricos. Na questão econômica, o Estado Logístico opera de dois modos: i) pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; ii) por investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos (Moraes, 2019, p. 133).

Na interseção entre as duas faces – a econômica e a diplomática – há um projeto de promoção de grandes empresas brasileiras para se internacionalizarem

e conquistarem mercados externos, as então chamadas de Campeãs Nacionais[5]. Para tal, o governo Lula se utilizou extensivamente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instrumento de Política Externa, promovendo empresas brasileiras mundo afora, sobretudo na América do Sul (Freixo e Ristoff, 2012). Para Freixo e Ristoff (2012) e Bruna Jaeger (2016), a promoção de empresas nacionais na América do Sul tinha como estratégia clara a integração regional sob a liderança brasileira, suplantando o regionalismo aberto pela crescente integração. Nas palavras de Jaeger (2016, p. 44), "[a]o longo do Paradigma Logístico observado no governo Lula da Silva, grandes obras de cunho estratégico para o desenvolvimento regional foram acordadas". Na esteira da promoção da internacionalização de empresas, o período do Paradigma Logístico também contou com políticas industriais de incentivo a ganhos de produtividade, tais como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2003 e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2004. Ambas as políticas tinham forte inspiração neoschumpeteriana, com foco em promover as empresas brasileiras como fortes competidores a nível internacional (Freixo e Ristoff, 2012).

Finalmente, uma última faceta digna de nota é a busca do Estado Logístico pela autonomia e pela assertividade, mediante aumento de capacidades militares. Em 2008, foi anunciada a Estratégia Nacional de Defesa, a qual repensava a inserção internacional do Brasil e a preparação para a proteção nacional. Neste mesmo ano, iniciaram as conversas para aquisição de caças de quarta geração e meia (Gripen) da Suécia. Ademais, objetivos anunciados anteriormente foram formalizados em 2012 no Livro Branco de Defesa Nacional, tais como a duplicação da esquadra da marinha, o comissionamento de um submarino nuclear, o Projeto ASTROS 2020 de defesa antiaérea, a aquisição de nova frota de blindados, a construção e o lançamento de satélite geoestacionário, de novos foguetes, etc. (Martin e Nunes, 2017). No que tange à atuação do Estado Logístico na construção de novas capacidades:

> [...] o Estado Logístico, voltou a buscar adquirir capacidades produtivas e militares da 3ª Revolução Industrial. Pode-se dizer que o Estado Logístico buscou sintetizar as demandas de autonomia (Estado Desenvolvimentista) e de modernização (Estado Liberal) por meio da atração de empresas de infraestrutura para a indústria de defesa e a formação de parcerias sul-sul, sul-leste e sul-norte (Martins e Nunes, 2017, p. 193).

5 Entre outras, destacam-se Grupo Gerdau, JBS, Ambev, Brazil Foods, Construtora OAS, Grupo Andrade Gutierrez e Construtora Norberto Odebrecht.

Portanto, ficam patentes as inúmeras facetas do Estado Logístico, sendo difícil resumi-lo em poucas palavras. Até o momento da exposição, ficou evidente que o Paradigma Logístico teve seu embrião em 1999, e pleno desenvolvimento durante a primeira década do século XXI, sobretudo, nos governos Lula (2003-2010). Mas o que ainda é motivo de debate é quando, e se, o Paradigma Logístico teve um fim.

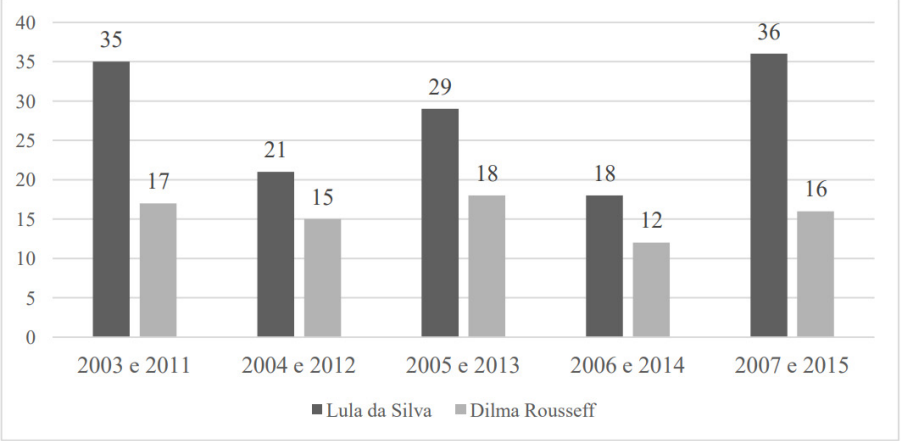
4. O Paradigma Logístico: ocaso ou retraimento?

Pôr uma data final para qualquer processo histórico é uma atitude, por mais que profundamente fundamentada, arbitrária. Nesse aspecto, é relativamente consensual que o Paradigma Logístico se encerrou, ou, no mínimo, se retraiu em meados da segunda década do século XX (Cervo e Lessa, 2014; Moraes, 2019; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017). Mas duas perguntas são válidas: até que momento o Paradigma Logístico perdurou e se o Paradigma Logístico teve continuidades após a ofensiva diplomática do governo Lula. Para Jaeger (2016), ainda que haja uma continuidade do Estado Logístico entre as administrações Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), já a partir de 2013 havia as sementes da contração da ofensiva diplomática. Analisando da perspectiva da integração regional, Jaeger argumenta que:

> [...] é notável que a expectativa em relação ao papel do Brasil como indutor da integração física não se confirmou. Os gargalos internos da economia brasileira, somados às pressões dos grupos conservadores, tornaram a efetividade dessas ações bastante lentas e limitadas desde o período Lula e muitos projetos não foram levados adiante (Jaeger, 2016, p. 47).

Isto fica claro em dois aspectos sintomáticos: redução de viagens regionais e de investimentos em infraestrutura na América do Sul. Para Jaeger, "[t]endo como base o indicador das viagens presidenciais, percebe-se um recuo e diminuição no perfil externo e regional de Rousseff em comparação a Lula" (Jaeger, 2016, p. 39), e, ademais, "[e]nquanto no segundo governo Lula houve um aumento de 50% na carteira de projetos da IIRSA [Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana] em relação ao primeiro mandato, no governo Dilma houve um aumento de apenas 9%, comparativamente ao governo anterior" (Jaeger, 2016, p. 46).

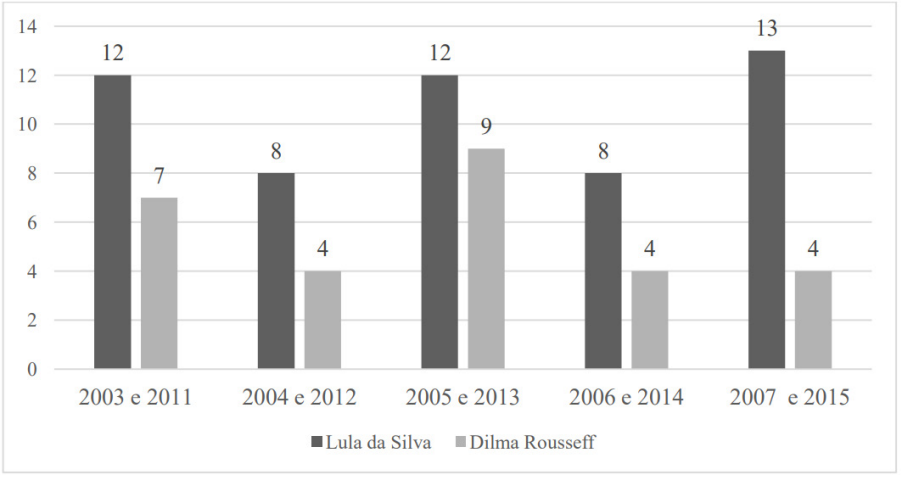
Gráfico 1. Viagens Internacionais Oficiais da Presidência da República (2003-2007; 2011-2015)



Fonte: Jaeger, 2016, p. 36.

Pelo gráfico 1, fica clara a relação exposta anteriormente de que a ofensiva diplomática iniciada no final do governo Cardoso se retraiu no primeiro mandato do governo Rousseff. O quadro fica ainda mais nítido quando comparadas, no gráfico 2, as viagens no continente sul-americano, parcerias estratégicas do Brasil.

Gráfico 2. Viagens Presidenciais aos Países Sul-Americanos (2003-2007; 2011-2015)



Fonte: Jaeger, 2016, p. 38.

Por outro lado, da perspectiva de Amado Cervo e Carlos Lessa (2014, p. 134), a "eficiência ao Paradigma Logístico" foi tolhida durante a administração Rousseff, sem deixar muito explícito quando esse processo de declínio se inicia. Conquanto os autores mencionem a crise interna de "junho-julho de 2013" (Cervo e Lessa, 2014, p. 136), parecem considerar o governo de Rousseff como uma descendente constante. Conforme exposto nas palavras deles:

> Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do BRICS (Cervo e Lessa, 2014, p. 149).

Para ambos, as causas do declínio da Política Externa após o governo Lula se encontram no nível doméstico. Entretanto, os autores ainda reconhecem que o Paradigma Logístico se mostra presente em dois setores durante este período de 2011-2014: "o agronegócio e a expansão para fora de empresas brasileiras, isto é, a internacionalização econômica. Na esfera do multilateralismo humanitário e da segurança internacional, princípios e conduta se mantêm" (Cervo e Lessa, 2014, p. 150).

Para Moraes (2019) e Martins e Nunes (2017), o Estado Logístico teve claros desdobramentos posteriores à administração Lula da Silva. Moraes (2019) não deixa explícitas as causas do término do Paradigma logístico, mas pontua que teve seu fim em 2016 (Moraes, 2019, p. 136). Entrementes, Martins e Nunes argumentam que a crise do Estado Logístico se deu em etapas, porquanto "[a] crise deste modelo ocorreu a partir de 2013, já no governo de Dilma Rousseff, e foi consolidada em 2015, com o início do processo de impeachment e a ascensão de Michel Temer à Presidência do Brasil em 2016" (Martins e Nunes, 2017, p. 193). Ao olhar dos autores, as causas do retraimento e fim do Paradigma Logístico estão mais em nível internacional:

> O recrudescimento das disputas econômicas, políticas e militares internacionais explicitaram as carências do modelo de desenvolvimento brasileiro até então adotado (Estado Logístico), principalmente em

> relação à sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa, que foram diretamente cerceados (Martins e Nunes, 2017, p. 213).

Sem embargo, Martins e Nunes (2017) comparam a situação posterior a 2016 com o modelo de diplomacia dos anos 1990, ou seja, um modelo de ajuste macroeconômico, realinhamento internacional e retraimento diplomático. Em suas palavras:

> Neste contexto, a Política Externa Brasileira vive um momento semelhante ao do final dos anos 1980 e anos 1990: um novo processo de abertura econômica visando compensar o crescente déficit público, e a ausência de uma estratégia para lidar com um ambiente internacional cada vez mais hostil às pretensões do país (Martins e Nunes, 2017, p. 214).

Certamente há um consenso em relação ao fim do Paradigma Logístico, mas não de quando este se encerrou. Esta indecisão é sintomática do debate acadêmico que se teve em torno deste momento na história da Política Externa brasileira. Como discutido anteriormente, o termo "paradigma" para o período 1999-2012 ainda é muito controverso, por este ser carregado da ideia-guia de Cervo. Cervo e Lessa (2014) ainda usam o termo "paradigma" para descrever o declínio da Política Externa brasileira e, ao usá-lo, Cervo se utiliza da metodologia de Thomas Kuhn (1988), na qual um paradigma supera e nega o anterior (Moraes, 2019). Como também mencionado anteriormente, a história ocorre de maneira simultânea, com variáveis de longo prazo coexistindo com outras de curto prazo (Braudel, 1983). O Paradigma Logístico, por este viés, poderia ser uma variável de curto prazo inserida no processo maior do paradigma neoliberal, o qual pode ainda não ter encerrado. Neste sentido, o conceito de Paradigma Logístico pode ser prejudicado, não apenas pela sua curta duração quando comparado aos demais paradigmas, mas também pelo processo de desgaste que o termo passou na literatura acadêmica, indo desde o otimismo até o ceticismo. No quadro 1, busca-se aplicar a metodologia de Charles Hermann (1990) de mudanças de Política Externa para compreender o esvaziamento do Paradigma Logístico.

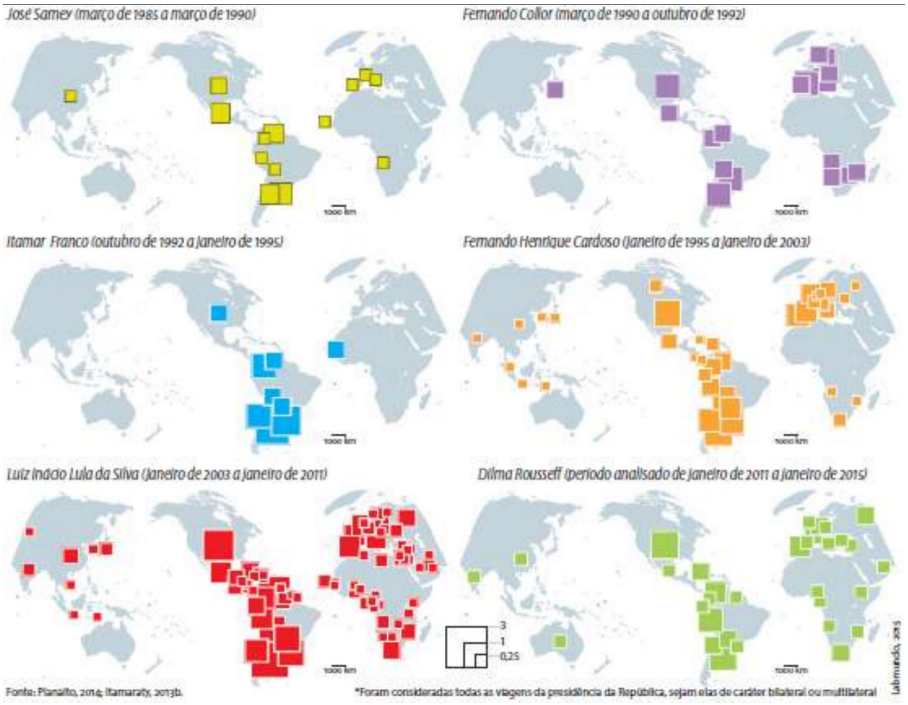
Quadro 1. Níveis de Mudança em Política Externa

Ajustes	A mudança ocorre a nível de intensidade e, portanto, tende a apresentar um caráter mais quantitativo. O que é feito, como é feito e os propósitos pelos quais é feito continuam os mesmos.
Mudanças de programa	Mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou o problema é abarcado. Geralmente são qualitativas e envolvem novos instrumentos para a política de Estado (tal como buscar um objetivo através da diplomacia ao invés da força militar). Muda o que é feito e como é feito, mas os propósitos pelos quais é feito se mantêm os mesmos.
Mudanças de problema/ objetivo	O problema ou objetivo inicial que a Política Externa incorporava é substituído ou então simplesmente perdido. Nesse nível de mudança de Política Externa, os próprios propósitos mudam.
Mudanças de orientação internacional	A forma mais extrema de mudança de Política Externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do país para suas relações com o mundo. Em contraste com formas menores de mudança, que concernem à abordagem do ator para uma única questão ou para outros atores específicos, a mudança de orientação envolve uma transformação no papel e nas atividades internacionais desse ator. Não apenas uma parte da política muda, e sim, simultaneamente, muda a maioria dos seus propósitos e ações.

Fonte: Jaeger, 2016, p. 48. Elaborado pela autora a partir de Hermann (1990, p. 5).

Pelo quadro, é possível destacar que entre as administrações Lula e Rousseff houve ajustes que, ao mudarem a intensidade, impactaram a condução da Política Externa e, por consequência, o Paradigma Logístico. A intensidade, uma característica quantitativa, não pode ser negligenciada na análise de Política Externa.

Mapa 1. Destino e Média Anual de Viagens de Presidentes Brasileiros



Fonte: Milani *et al.* (2014).

O destino e a média anual de viagens dos presidentes Itamar Franco a Dilma Rousseff, apresentados no mapa 1, expõem de maneira clara como o Paradigma Logístico foi ensaiado em Cardoso, aprofundado em Lula e retraído com Rousseff (Jaeger, 2016). Por outro ângulo, Saraiva (2004) mostrou seu entusiasmo com a revolução paradigmática que se operava no Brasil ao analisar a emergência do Paradigma Logístico com o federalismo no Brasil. Em suas palavras, "[m]edidas urgentes, a evidenciar a vontade de construção de um novo paradigma que melhor articule o federalismo brasileiro com a modernização empreendida pela própria política e comércio exterior do país, são necessárias" (Saraiva, 2004, p. 157). Ademais, o autor é enfático ao anunciar que "[a] mudança de paradigma se faz necessária. O conceito tradicional de soberania estatal é posto em xeque ao permitir engendrar a revitalização de áreas incontestavelmente ligadas a interesses e cooperações com as unidades subnacionais" (Saraiva, 2004, p. 137).

Em uma época em que ainda se vivia a ofensiva diplomática brasileira, Freixo e Ristoff (2012) analisaram o Paradigma Logístico como um processo

duradouro, capaz de engendrar novas pesquisas. Para os autores, "[...] com o término recente do governo Lula, que contribuiu para mudanças na nova economia internacional e nas estruturas de poder mundial, abre-se um amplo espaço de pesquisas sobre esse período" (Freixo e Ristoff, 2012, p. 30).

Em um contrassenso interessante, para Moraes (2019), o qual já considerava o Paradigma Logístico encerrado em 2016, a categoria analítica do paradigma representa valor teórico e científico significativo. A euforia do autor quanto ao termo "Paradigma Logístico" não se desvanece mesmo sabendo de sua curta duração:

> O Paradigma Logístico procura superar os valores do paradigma neoliberal ao mesmo tempo em que reestrutura o sistema de ideias e percepção de mundo do paradigma desenvolvimentista, podendo, portanto, ser considerado um avanço teórico e científico significativo na comunidade e na referência desenvolvimentista (Moraes, 2019, p. 136).

Por outro lado, mesmo Silva (2008; 2015), que demonstrava otimismo quanto à diplomacia da administração Lula, era reticente e cético quanto ao conceito de paradigma empregado por Cervo, sobretudo no que se refere à dança dos paradigmas do período de 1999 a 2002, isto é, o ensaio do Paradigma Logístico durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Jaeger (2016), ao analisar a continuidade de tal paradigma no governo Rousseff, reconhece seu fim com certo ceticismo e pessimismo. Finalmente, para Martins e Nunes (2017), o pessimismo quanto ao uso do Paradigma Logístico fica subjacente não só pelo reconhecimento do fim do Estado Logístico, mas por empregarem o termo Estado Logístico como mais apropriado, preterindo o termo de Cervo, sem lhe negar contribuição importante.

5. Conclusão

Amado Cervo é considerado um dos principais autores sobre análise de Política Externa brasileira e história das RI no Brasil. O impacto de sua obra e de seus comentários é tão forte que inaugurou uma das maneiras mais comuns de se separar a história da diplomacia brasileira, ou seja, em quatro paradigmas que se intercalam de maneira dialética com o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Com este trabalho, buscou-se analisar como o conceito de Paradigma Logístico se desenvolveu no período de sua execução,

isto é, de 1999 a 2012, não se restringindo à ofensiva diplomática do governo de Lula da Silva (2003-2010).

Neste intuito, em sua primeira seção, o trabalho revisou a periodização clássica da história da Política Externa brasileira, a fim de demonstrar o método de periodização da história diplomática brasileira empregado pela literatura clássica (Cervo, 2008; Cervo e Bueno, 2008) e o método empregado por este artigo. Na segunda seção da pesquisa, apresentou-se mais especificamente o conceito do Paradigma Logístico, seu ensaio durante o final do governo Cardoso e as interpretações contemporâneas do conceito. Finalmente, na última parte do trabalho, indagou-se sobre o processo de declínio do Paradigma Logístico e as interpretações gerais sobre este período, trazendo o saldo das impressões de analistas contemporâneos.

Mediante o método de revisão bibliográfica e análise descritiva, o artigo selecionou e conversou com seis trabalhos (Freixo e Ristoff, 2012; Jaeger, 2016; Martins e Nunes, 2017; Moraes, 2019; Saraiva, 2004; Silva, 2008) que abordaram o Paradigma Logístico em períodos de pesquisa e de análise diferenciadas para expor as impressões de pesquisadores sobre o início e o fim da ofensiva diplomática brasileira e, igualmente, sobre seu otimismo ou ceticismo quanto à proposição do novo conceito.

Conclui-se, satisfatoriamente, que a hipótese de que o debate acadêmico acerca do Paradigma Logístico sofreu influência dos acontecimentos da *ofensiva diplomática* respondeu à pergunta de se tal debate acadêmico mudou no decurso do período de 1999-2012, tendo em vista que o teste de hipótese, por meio da metodologia supracitada, foi plausível. Ademais, o objetivo deste artigo de analisar como o conceito de Paradigma Logístico se aplica ao período de 1999 a 2012 foi, igualmente, cumprido. Por fim, embora a finalidade acadêmica deste trabalho se justifique pela importância em se debater termos importantes da literatura em retrospecto, não se descarta a possibilidade de esta pesquisa estar suscetível a críticas, contribuições e mesmo superação.

De forma a indicar possíveis vias de continuidade da pesquisa acima exposta, considera-se que o debate ora apresentado pode servir de base para a análise da Política Externa de governos posteriores ao período aqui abordado. Pode ser analisada futuramente a possibilidade de novas linhas de Política Externa brasileira apresentarem, ou não, características de síntese das abordagens anteriores, eventualmente analisando os governos Michel Temer (2016-2018), Jair Bolsonaro (2019-2022) e o terceiro mandato de Lula da Silva (2023 em diante). Além desta possibilidade, e tendo por base demais ferramentas teóricas desenvolvidas mais recentemente no campo da Análise de Política Externa, poder-se-ia também correlacionar os debates

sobre a burocracia diplomática, processos de tomada de decisão e estudos de processos cognitivos com a periodização elaborada por Cervo. Por fim, considera-se pertinente também uma aproximação das teorias construtivistas de Relações Internacionais, principalmente seu foco sobre o processo de construção de identidades como esteio da articulação de interesses externos, com os paradigmas cervianos, como forma de explicar as flutuações de curto-prazo dentro dos horizontes mais longos dos paradigmas de Política Externa.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estudos de relações internacionais do Brasil: Etapas da Produção Historiográfica Brasileira, 1927-1992. *Revista brasileira de Política Internacional*, n. 1, p. 11-36, 1993.

BRAUDEL, Fernand. *O Mediterrâneo e o mundo Mediterrânico na Época de Filipe II*, v. I. Tradução Ministério da Cultura Francês. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASARÕES, Guilherme. The evolution of foreign policy studies. In: AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Timothy J. Power (org.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. London: Routledge, 2018, p. xx–xx.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. ampliada e atualizada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento nacional e integração regional: o BNDES como instrumento de política externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). *Revista Mural Internacional*, v. 3, n. 2, p. 24-27, 2012.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? *Cooperation and Conflict*, v. 34, n. 1, 1999. DOI: https://doi.org/10.1177/00108369921961780.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, n. 34, 1990.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

JAEGER, Bruna Coelho. A política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do Paradigma Logístico? 2016. 68 f. Dissertação (Mestrado em Estudo Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

KUHN, S. Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MARTINS, José Miguel Quedi; NUNES, Raul Cavedon. Política externa, política de defesa e modelo de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao Estado logístico (1930-2017). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 6, n. 12, p. 190-221, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de. S.; KLEIN, Magno. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUerj, 2014.

MILANI, Carlos. The Foundation and Development of International Relations in Brazil. *Review of International Studies*, v. 47, n. 5, 2021.

MORAES, Isaías Albertin de. Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930–2016). *Revista Conjuntura Global*, v. 8, n. 2, p. 117-140, 2019.

SANTOS, Norma Breda. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. *História*, v. 24, n. 1, p. 11-39, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. 360 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)*. Curitiba: Editora Juruá, 2014.

WRIGHT MILLS, Charles. *A elite no poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

A AMAZÔNIA COMO ARENA ESTRATÉGICA DA DIPLOMACIA CLIMÁTICA BRASILEIRA: *FRAMEWORKS* PARA A COP30

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a03

Daiane Carolina Silva[1]
João Paulo Cândia Veiga[2]

Resumo

Este artigo reposiciona a Amazônia como arena diplomática estratégica do Brasil para a COP30, aplicando *frameworks* de complexidade para aprimorar a diplomacia climática. Utilizando as abordagens de *Cynefin*, Mapeamento Estuarino e *Scaffolding* de David Snowden, analisamos como as atividades econômicas na Amazônia moldam a posição internacional do Brasil. A pesquisa demonstra que a produção de soja, iniciativas de bioeconomia e reformas institucionais podem ser aproveitadas como ativos diplomáticos, não apenas questões domésticas. Ao distinguir entre restrições fixas e tensões negociáveis nas negociações climáticas, o Brasil pode desenvolver estratégias adaptativas que fortaleçam sua credibilidade enquanto avançam interesses nacionais. O artigo propõe três cenários estratégicos para a COP30: Brasil como Mediador Global, Laboratório de Inovação ou Líder Sul-Sul. Concluímos que a diplomacia climática eficaz requer a criação de condições para emergência benéfica em vez de planejamento rígido, posicionando o Brasil para transformar a Amazônia de espaço contestado em plataforma de liderança internacional.

Palavras-chave: Mudança Climática; Relações Internacionais; Diplomacia Ambiental; Desenvolvimento Sustentável; Governança.

1 Mestranda em Economia Política Internacional e Finanças Climáticas no Instituto de Relações Internacionais da USP (IRI-USP), com foco em mercados de carbono, estratégias de transição energética e governança climática. Atuou como assistente de pesquisa em instituições como o Santander Brasil e a Escola de Diplomacia Científica e de Inovação (INNSCID-USP), com experiência em análise de risco climático, modelagem de cenários e políticas internacionais de sustentabilidade. Contato: daiane.carolinari@usp.br.

2 João Paulo Cândia Veiga, Professor Titular do Departamento de Ciência Política da USP e Diretor de Pesquisa do Centro de Inteligência Artificial (C4AI-USP). Atua nas áreas de governança ambiental, direitos humanos e regulação de inteligência artificial. Coordena acordos de pesquisa com instituições internacionais, incluindo a SIPA-Columbia University. É pesquisador do CNPq e da Cátedra Jean Monnet em Empresas Multinacionais e Direitos Humanos. Contato: candia@usp.br.

THE AMAZON AS A STRATEGIC ARENA FOR BRAZIL'S CLIMATE DIPLOMACY: FRAMEWORKS FOR COP30

Abstract

This article reframes the Amazon as Brazil's strategic diplomatic arena for COP30, applying complexity frameworks to enhance climate diplomacy. Using David Snowden's Cynefin, Estuarine Mapping, and Scaffolding approaches, we analyze how economic activities in the Amazon shape Brazil's international position. The research demonstrates that soy production, bioeconomy initiatives, and institutional reforms can be leveraged as diplomatic assets rather than merely domestic concerns. By distinguishing between fixed constraints and negotiable tensions in climate negotiations, Brazil can develop adaptive strategies that strengthen its credibility while advancing national interests. The paper proposes three strategic scenarios for COP30: Brazil as Global Mediator, Innovation Laboratory, or South-South Leader. We conclude that effective climate diplomacy requires creating conditions for beneficial emergence rather than rigid planning, positioning Brazil to transform the Amazon from a contested space into a platform for international leadership.

Keywords: Climate Change; International Relations; Environmental Diplomacy; Sustainable Development; Governance.

LA AMAZONÍA COMO ESCENARIO ESTRATÉGICO DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA BRASILEÑA: *FRAMEWORKS* PARA LA COP30

Resumen

Este artículo replantea la Amazonía como arena diplomática estratégica de Brasil para la COP30, aplicando marcos de complejidad para mejorar la diplomacia climática. Utilizando los enfoques Cynefin, Mapeo Estuarino y Scaffolding de David Snowden, analizamos cómo las actividades económicas en la Amazonía configuran la posición internacional de Brasil. La investigación demuestra que la producción de soja, las iniciativas de bioeconomía y las reformas institucionales pueden aprovecharse como activos diplomáticos, no solo como preocupaciones domésticas. Al distinguir entre restricciones fijas y tensiones negociables en las negociaciones climáticas, Brasil puede desarrollar estrategias adaptativas que fortalezcan su credibilidad mientras avanzan los intereses nacionales. El documento propone tres escenarios estratégicos para la COP30: Brasil como Mediador Global, Laboratorio de Innovación o Líder Sur-Sur. Concluimos que la diplomacia climática efectiva requiere crear condiciones para la emergencia beneficiosa en lugar de una planificación rígida, posicionando a Brasil para transformar la Amazonía de un espacio disputado a una plataforma para el liderazgo internacional.

Palabras clave: Cambio climático; Relaciones internacionales; Diplomacia ambiental; Desarrollo sostenible; Gobernanza.

1. Introdução: reposicionando a Amazônia na governança climática global

A floresta amazônica tem sido tradicionalmente enquadrada como um espaço disputado entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, com análises frequentemente focadas em impactos locais e políticas nacionais. Este artigo propõe uma reformulação fundamental: a Amazônia como principal arena diplomática do Brasil na governança climática global – um ativo estratégico para exercer *soft power*, construir credibilidade verde e moldar normas ambientais internacionais antes da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2025 (COP30) em Belém.

Esta análise atende a três objetivos estratégicos que abordam a interseção entre a governança da Amazônia e as ambições de política externa do Brasil:

- Fortalecer a influência diplomática do Brasil na COP30, identificando e reformulando atividades econômicas baseadas na Amazônia em ativos climáticos internacionalmente credíveis.
- Aprimorar o poder de negociação do Brasil, apresentando modelos de bioeconomia escaláveis e inovadores que se alinhem com estruturas globais de sustentabilidade.
- Fornecer recomendações para reforma institucional (por exemplo, OTCA) que permitam ao Brasil atuar como líder regional na governança climática.

O momento desta análise é crítico: com a proximidade da COP30, o Brasil enfrenta tanto um escrutínio sem precedentes quanto uma oportunidade histórica de se reposicionar como líder climático. Simultaneamente, a implementação do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) da UE ameaça impactar até US$ 3,1 bilhões em exportações brasileiras até 2026 (Comissão Europeia, 2022; Confederação Nacional da Indústria, 2023). Essas pressões convergentes exigem uma estratégia diplomática coerente que concilie interesses econômicos com compromissos climáticos.

A abordagem do Brasil para a Amazônia historicamente oscilou entre afirmações de controle soberano e reconhecimento de sua importância ambiental global. Essa tensão ficou evidente nas políticas contrastantes entre 2019-2022, quando o desmatamento aumentou 59,5% (INPE, 2023). Nosso artigo defende a emergência para capturar a oportunidade estratégica: alavancar a Amazônia como um ativo diplomático que amplia a influência internacional do Brasil e captura níveis sem precedentes de financiamento.

Como observa o Embaixador André Corrêa do Lago, "sediar a COP30 na Amazônia representa mais do que geografia simbólica – é uma oportunidade para demonstrar a capacidade única do Brasil de superar divisões Norte-Sul nas negociações climáticas" (Lago, 2024). Essa função de ponte é particularmente relevante à medida que a governança climática global enfrenta crescente fragmentação entre economias desenvolvidas que pressionam por descarbonização rápida e nações em desenvolvimento que enfatizam a urgência necessária de responsabilidades diferenciadas e financiamento de transição.

O proposto Protocolo de Prevenção do Ponto de Não Retorno, atualmente em discussão nas reuniões preparatórias para a COP30, exemplifica como o Brasil pode traduzir a gestão da Amazônia em liderança diplomática. Ao sediar a conferência em Belém, o Brasil deve se posicionar como arquiteto de novos marcos de governança e acelerador e criador de mecanismos de financiamento.

2. Estrutura analítica: aplicando o *Cynefin* à diplomacia amazônica

Para navegar na complexa interação entre políticas amazônicas domésticas e diplomacia climática internacional, este artigo emprega o *Cynefin framework* desenvolvido pelo professor David Snowden. O *Cynefin* oferece uma topologia de tomada de decisão que distingue entre domínios simples, complicados, complexos e caóticos – cada um exigindo abordagens diferentes para criação de sentido e ação (Snowden e Boone, 2007; Snowden, 2021).

O *Cynefin framework* é particularmente valioso para a diplomacia climática porque ajuda os formuladores de políticas a identificar quais desafios requerem práticas estabelecidas, análise especializada, padrões emergentes ou intervenções inovadoras. Como Snowden explica, "*Cynefin* trata de como damos sentido ao mundo para que possamos agir nele" (Snowden, 2021), o que se alinha perfeitamente com a necessidade de diplomatas brasileiros compreenderem os desafios multifacetados da Amazônia para agir efetivamente, tanto para evitar erros anteriores de outras COPs quanto para obter/alavancar/criar níveis sem precedentes de financiamento e parcerias na COP30.

2.1. Painel Executivo: Mapeando os Desafios Amazônicos nos Domínios Cynefin

Tabela 1. Painel executivo: mapeamento *Cynefin* dos desafios diplomáticos amazônicos

Domínio	Características	Exemplos Amazônicos	Abordagem Diplomática
Simples	Relações causa-efeito claras; melhores práticas se aplicam	Monitoramento do desmatamento via satélite	Mostrar sistemas estabelecidos; convidar verificação
Complicado	Relações causa-efeito requerem análise; boas práticas se aplicam	Sistemas de certificação para cadeias de *commodities*	Envolver especialistas; desenvolver posições baseadas em evidências
Complexo	Causa-efeito só visível em retrospecto; práticas emergentes	Desenvolvimento da bioeconomia; integração do conhecimento indígena	Sondar-sentir--responder; criar experimentos seguros para falhar
Caótico	Sem relações causa--efeito claras; práticas inovadoras necessárias	Crises internacionais súbitas (ex: imagens virais de desmatamento)	Agir decisivamente para estabilizar; estabelecer controle narrativo
Desordem	Não está claro qual domínio se aplica	Questões transfronteiriças com múltiplos *stakeholders*	Reunir mais informações; mover a questão para o domínio apropriado

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2021).

Este painel revela que muitas das questões diplomáticas mais desafiadoras do Brasil relacionadas à Amazônia se enquadram no domínio Complexo, onde os resultados não podem ser previstos com precisão e abordagens emergentes são necessárias. Por exemplo, desenvolver modelos de bioeconomia internacionalmente credíveis requer experimentação iterativa em vez de planejamento rígido. Por outro lado, aspectos técnicos como sistemas de monitoramento de desmatamento operam no domínio Simples, onde práticas estabelecidas podem ser mostradas para construir credibilidade.

Entender a qual domínio um desafio pertence evita a aplicação incorreta de abordagens – como tratar o desenvolvimento complexo da bioeconomia como se fosse meramente complicado, ou responder a crises diplomáticas caóticas com análise especializada demorada em vez de ação decisiva.

3. Metodologia e critérios para avaliação diplomática

Esta análise emprega uma abordagem de métodos mistos adaptada para avaliar as implicações diplomáticas das atividades econômicas na Amazônia. Em vez de focar apenas nos impactos de sustentabilidade local, nossa metodologia examina como essas atividades moldam a posição do Brasil nas negociações climáticas internacionais durante a COP30 e como afetam seus recursos de *soft power*.

A pesquisa se baseia em três fontes primárias de dados:

1. Documentos de política e declarações oficiais de missões diplomáticas brasileiras, do Ministério das Relações Exteriores e fóruns climáticos multilaterais (2019-2025).
2. Dados comerciais de relatórios e estruturas regulatórias relacionadas a padrões ambientais em mercados de exportação-chave, particularmente o cronograma de implementação do CBAM da União Europeia.
3. Estudos de caso de iniciativas de bioeconomia com potencial para apresentação internacional na COP30, selecionados com base em sua escalabilidade e alinhamento com padrões globais de sustentabilidade, apesar de suas limitações.
4. Esses dados são analisados através de uma lente diplomática, focando em como as atividades econômicas na Amazônia criam oportunidades ou restrições para a diplomacia climática do Brasil. Isso representa um afastamento das avaliações tradicionais de sustentabilidade que priorizam impactos ambientais locais, vislumbrando o cumprimento das metas climáticas globais do Brasil.

3.1. Mapeamento Estuarino: identificando restrições e oportunidades diplomáticas

Para estruturar nossa análise da posição diplomática do Brasil, empregamos o *framework* de Mapeamento Estuarino de Snowden (Snowden, 2022). Esta abordagem ajuda a identificar quais restrições são fixas (não negociáveis) *versus* quais tensões são negociáveis nas discussões climáticas internacionais durante a COP30.

O Mapeamento Estuarino é particularmente adequado para análise diplomática porque reconhece que algumas fronteiras são firmes (como pontos de inflexão físicos no ecossistema amazônico ou compromissos internacionais legalmente vinculativos), enquanto outras são fluidas e sujeitas a negociação (como cronogramas de implementação ou especificações técnicas para conformidade).

Tabela 2. Matriz preliminar de risco diplomático baseada no Mapeamento Estuarino

Tipo de Restrição	Exemplos no Contexto Amazônico	Implicações Diplomáticas
Restrições Fixas	- Pontos de inflexão científicos (limiar de desmatamento de 17-20%) - Compromissos internacionais ratificados (NDCs do Acordo de Paris) - Proteções constitucionais para territórios indígenas	Fronteiras não negociáveis que devem informar a posição do Brasil; onde violações minam a credibilidade
Tensões Negociáveis	- Cronogramas de implementação para compromissos de desmatamento zero - Padrões técnicos para certificação de *commodities* - Mecanismos de financiamento para conservação florestal	Áreas onde o Brasil pode exercer criatividade diplomática e construir coalizões para parcerias sem precedentes e níveis de financiamento climático.
Restrições Habilitadoras	- Estrutura do Tratado de Cooperação Amazônica - Posição do Brasil como maior país amazônico - *Status* de país anfitrião da COP30	Vantagens estruturais que o Brasil pode alavancar para liderança.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2021).

Esta matriz revela que a estratégia diplomática do Brasil deve trabalhar dentro de certas restrições fixas enquanto ativamente molda tensões negociáveis a seu favor. Por exemplo, enquanto o consenso científico sobre pontos de inflexão amazônicos representa uma restrição fixa, o Brasil pode negociar como a responsabilidade pela prevenção desses pontos de inflexão é distribuída entre atores globais através de mecanismos de financiamento e transferência de tecnologia, usando a Cláusula de Responsabilidades Comuns Mas Diferenciadas para chamar as nações desenvolvidas, principalmente EUA, Reino Unido e países ocidentais da UE, a pagar por suas responsabilidades históricas de emissões de carbono.

3.2. Critérios de avaliação: da sustentabilidade ao capital diplomático

Nossa análise avalia as atividades econômicas amazônicas de acordo com três critérios diplomáticos:

1. Impacto na Credibilidade: Como a atividade afeta o compromisso percebido do Brasil com as metas climáticas e, portanto, sua credibilidade nas negociações internacionais na COP30?
2. Potencial de Alavancagem: Como a atividade pode ser aproveitada para avançar a posição do Brasil em pontos-chave de negociação (por exemplo, financiamento climático, transferência de tecnologia)?
3. Valor de Construção de Coalizão: Como a atividade pode ajudar o Brasil a construir e projetar alianças com outras nações ou blocos nos fóruns climáticos da COP30, de forma a maximizar as chances de aceitação e vinculação das propostas de reformas da OTCA, como a criação do Conselho de Segurança Climática da Amazônia.

Esses critérios deslocam o foco das considerações de sustentabilidade puramente domésticas para o capital diplomático internacional que pode ser gerado através da gestão estratégica e alavancagem das atividades econômicas amazônicas (Hochstetler & Viola, 2022). Nas seções seguintes, aplicamos esta estrutura analítica para examinar como setores econômicos-chave na Amazônia – particularmente a produção de soja e iniciativas de bioeconomia – moldam a posição diplomática do Brasil antes da COP30, e como esses insights podem informar cenários estratégicos para a diplomacia climática brasileira.

4. Atividades econômicas na Amazônia: da extração local à diplomacia global

As atividades econômicas na Amazônia brasileira têm sido tradicionalmente analisadas através da lente dos impactos de sustentabilidade local ou prioridades de desenvolvimento nacional. No entanto, esta seção reformula essas atividades como componentes críticos do posicionamento diplomático do Brasil na governança climática global. O perfil econômico da região apresenta tanto restrições quanto oportunidades para a postura negociadora do Brasil na COP30 e além.

A Amazônia brasileira opera atualmente com um déficit comercial significativo, importando mais do que exporta e criando um déficit de aproximadamente R$ 114 bilhões (US$ 23,4 bilhões) com o resto do Brasil e mercados internacionais (World Resources Institute, 2023). Esta realidade econômica contradiz a percepção comum da Amazônia como primariamente uma fronteira de recursos orientada para exportação. Em vez disso, revela uma economia ainda lutando para gerar valor proporcional ao seu capital natural.

Este desequilíbrio comercial tem profundas implicações para o posicionamento diplomático do Brasil. Por um lado, enfraquece argumentos de que restrições ambientais prejudicariam significativamente as receitas de exportação. Por outro, destaca o potencial inexplorado para cadeias de valor sustentáveis que poderiam ser apresentadas na COP30 como modelos de desenvolvimento verde.

A integração econômica da região com mercados globais tem sido significativamente moldada pela crescente influência da China. Como Snowden (2021) observa em seu *Cynefin framework*, tais relacionamentos internacionais complexos requerem abordagens adaptativas em vez de planejamento rígido. O Painel Científico para a Amazônia (2022) documenta como a China se tornou o principal destino de exportação do Brasil, com *commodities* originárias da Amazônia – particularmente soja e minério de ferro – dominando essa relação comercial. O financiamento chinês também apoiou grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, incluindo a Segunda Linha de Transmissão Belo Monte-Rio de Janeiro, com empréstimos chineses acumulados alcançando US$ 28,9 bilhões no Brasil até 2020 (Painel Científico para a Amazônia, 2022).

Esta relação econômica com a China cria um triângulo diplomático complexo entre Brasil, China e nações ocidentais nas negociações climáticas. O Brasil deve equilibrar a demanda chinesa por *commodities* com a pressão ocidental, principalmente europeia, por padrões ambientais, um exemplo clássico do que o Mapeamento Estuarino de Snowden (2022) identifica como tensões negociáveis na arena das relações internacionais.

4.1. Matriz de risco diplomático: atividades econômicas e credibilidade climática

Tabela 3. Matriz de risco diplomático: atividades econômicas

Atividade Econômica	Risco Diplomático	Oportunidade	Opções de Abordagem Estratégica
Produção de Soja	CBAM da UE e regulamentos de cadeia de suprimentos livre de desmatamento ameaçando acesso ao mercado. Também pode impactar negativamente a reputação do Brasil de compromisso sério com normas climáticas.	Moratória da Soja na Amazônia como modelo para governança de *commodities*.	Aproveitar terras agrícolas existentes (aumento potencial de 600% sem novo desmatamento) (FAIRR Initiative, 2023).

Mineração	Associação com operações ilegais e violações de direitos indígenas.	Pesquisar e explorar minerais críticos para a transição energética.	Governança transparente e sistemas de certificação
Madeira	Extração ilegal de madeira compromete compromissos climáticos.	Silvicultura sustentável como gestão de carbono. Integração com o mercado de carbono recentemente regulamentado.	Modelos de concessão florestal com verificação internacional e padrões internacionais como ISSB.
Infraestrutura	Projetos financiados pela China percebidos como ambientalmente prejudiciais.	Vitrines de infraestrutura verde.	Realinhar com caminhos de desenvolvimento de baixo carbono.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Painel Científico para a Amazônia (2022) e FAIRR Initiative (2023).

Esta matriz revela que a credibilidade diplomática do Brasil enfrenta riscos significativos de certas atividades econômicas, particularmente aquelas associadas ao desmatamento ou violações de direitos. No entanto, cada atividade também apresenta oportunidades para o Brasil demonstrar liderança na produção sustentável de *commodities*, potencialmente fortalecendo sua posição negociadora na COP30. A relação entre Brasil e União Europeia exemplifica essas dinâmicas, sendo "fortemente marcada pela agenda comercial-ambiental, tendo a Floresta Amazônica em seu centro" (Periódicos UFC, 2023). Esta relação tornou-se cada vez mais complexa com a implementação do Regulamento de Desmatamento da UE (EUDR), que apresenta "desafios substanciais para a estrutura logística no país" à medida que os exportadores devem "introduzir protocolos de rastreabilidade e segregação *upstream* e *downstream* para garantir que nenhum produto ligado ao desmatamento esteja vazando nos corredores que conectam o Brasil à Europa" (ProTerra Foundation, 2023).

5. Da produção doméstica ao escrutínio internacional: a produção de soja como estudo de caso em diplomacia ambiental

A expansão do cultivo de soja na Amazônia começou seriamente durante o período de modernização econômica do Brasil (1960-1980), transformando a região em "uma intensa fronteira de economias extrativistas" (Becker, 2007). Esta expansão da fronteira agrícola foi apoiada por políticas governamentais

e desenvolvimento de infraestrutura, criando o que Becker (2007) denominou "fronteira de mercantilização da natureza".

A produção de soja na Amazônia representa um estudo de caso crítico de como a produção de *commodities* molda a posição diplomática do Brasil nas negociações climáticas. Como principal produto de exportação do Brasil, a soja cria significativa alavancagem econômica, mas também expõe o país à pressão internacional quanto a padrões ambientais.

Hoje, esse padrão histórico de desenvolvimento enfrenta escrutínio internacional sem precedentes. O Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) da UE e o Regulamento de Desmatamento representam as manifestações mais concretas desse escrutínio, afetando potencialmente o acesso do Brasil a mercados de exportação-chave. Como observado pela Fundação ProTerra (2023), a implementação dos requisitos do EUDR apresenta "desafios substanciais" para a cadeia de suprimentos de soja do Brasil, exigindo novos protocolos de rastreabilidade e segregação. Esta pressão regulatória internacional exemplifica o que o framework de Mapeamento Estuarino de Snowden identifica como uma "restrição fixa" – uma condição limítrofe não negociável que a diplomacia brasileira deve reconhecer em vez de resistir. Reconhecer tais restrições fixas permite um engajamento mais produtivo com "tensões negociáveis" onde o Brasil pode ter maior influência.

A Moratória da Soja na Amazônia (MSA), estabelecida em 2006, representa o exemplo mais bem-sucedido do Brasil de governança de *commodities* que alinha interesses econômicos com proteção ambiental, apesar de suas limitações e problemas. A moratória garante que a produção de soja na região amazônica ocorra apenas em terras agrícolas existentes, prevenindo novo desmatamento para cultivo de soja (FAIRR Initiative, 2023).

De uma perspectiva diplomática, a MSA oferece ao Brasil uma potencial contranarrativa às críticas de sua governança ambiental. Investidores internacionais declararam explicitamente: "Queremos poder continuar a obter ou investir na indústria brasileira de soja, mas se a MSA não for mantida, isso colocará em risco nossos negócios com a soja brasileira" (FAIRR Initiative, 2023). Esta pressão baseada no mercado cria alavancagem diplomática que o Brasil pode utilizar nas negociações climáticas. Além disso, a MSA demonstra que a proteção ambiental não precisa restringir o crescimento econômico. As terras agrícolas atuais na Amazônia têm capacidade para aumentar a produção de soja em 600% adicionais em comparação com os números atuais (FAIRR Initiative, 2023). Este fato permite aos negociadores brasileiros argumentarem que o país pode simultaneamente atender à demanda global por *commodities* enquanto honra compromissos climáticos – uma posição poderosa na COP30.

5.1. Estratégias diplomáticas para governança da soja

Tabela 4. Matriz de risco diplomático: setor da soja

Risco Diplomático	Restrições Fixas	Tensões Negociáveis	Opções de Oportunidade Estratégica
Restrições de Acesso ao Mercado	Cronograma de implementação do Regulamento de Desmatamento da UE	Definições técnicas de "livre de desmatamento"	Propor sistema de certificação liderado pelo Brasil como padrão global ou usar um padrão já conhecido como ISSB adaptado à realidade brasileira.
Danos à Reputação	Monitoramento internacional do desmatamento	Atribuição de responsabilidade nas cadeias de suprimentos. E consideração de limitações de infraestrutura e financiamento.	Apresentar a MSA como modelo para outras *commodities* e regiões.
Disputas Comerciais	Regras da OMC sobre medidas ambientais	Métodos de implementação e tipos de sistemas de verificação.	Liderar a coalizão Sul-Sul sobre padrões ambientais equitativos e a urgência de financiamento dos países desenvolvidos do Norte.
Fuga de Investimentos	Requisitos ESG de investidores.	Métricas e padrões de relatórios.	Desenvolver títulos verdes soberanos vinculados à sustentabilidade da soja

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2022).

Esta matriz, baseada na abordagem de Mapeamento Estuarino de Snowden, distingue entre restrições fixas às quais o Brasil deve se adaptar e tensões negociáveis onde a criatividade diplomática pode ser aplicada. Por exemplo, enquanto a decisão da UE de implementar requisitos livres de desmatamento representa uma restrição fixa, as definições técnicas e métodos de verificação permanecem negociáveis.

A estratégia diplomática do Brasil para o setor da soja deve alavancar a MSA como evidência da capacidade do país de equilibrar a produção de *commodities* com a proteção florestal e regras ambientais, apesar das limitações e reformas

periodicamente necessárias na MSA. Na COP30, o Brasil poderia propor a expansão deste modelo para outras *commodities* e regiões, posicionando-se como líder em governança sustentável de *commodities* em vez de alvo de pressão externa.

A demanda inconsistente da Europa por soja não OGM, que "forçou alguns agricultores a vender suas colheitas no mercado regular, fora das vendas sob o prêmio não OGM" (ProTerra Foundation, 2023). Isso ilustra a dinâmica complexa de mercado que a diplomacia brasileira deve navegar. Ao reconhecer essas complexidades enquanto demonstra soluções concretas como a MSA, o Brasil pode fortalecer sua credibilidade nas negociações climáticas, reconhecendo, entre outras coisas, as características do domínio complexo com o qual a negociação acontecerá: não linearidade dos efeitos das políticas e reformas a serem implementadas, padrões de emergência, loops de *feedback* e consequências não intencionais. Na próxima seção, examinamos como iniciativas de bioeconomia podem complementar a produção tradicional de *commodities* para fortalecer ainda mais a posição diplomática do Brasil na COP30.

6. Bioeconomia como capital diplomático: do valor local à influência global

A bioeconomia amazônica representa uma oportunidade crítica para o Brasil transformar seu posicionamento diplomático na COP30. Diferentemente das atividades extrativistas tradicionais, iniciativas de bioeconomia podem simultaneamente abordar compromissos climáticos, inclusão social e desenvolvimento econômico – criando o que Snowden (2021) denomina "padrões emergentes" que não podem ser previstos a partir de componentes individuais, mas surgem de suas interações.

A bioeconomia apresenta um exemplo clássico do que David Snowden (2022) identifica como um domínio complexo no Framework Cynefin – onde relações de causa-efeito só são visíveis em retrospecto. Como ele explica: "Em sistemas complexos, você não pode prever as propriedades quando partes começam a interagir com outras partes... o erro reducionista é assumir que você pode prever as propriedades a partir das propriedades das partes individuais" (Snowden, 2022). Este entendimento muda fundamentalmente como o Brasil deve abordar o desenvolvimento da bioeconomia como um ativo diplomático.

Abordagens tradicionais à bioeconomia têm focado em projetos isolados ou cadeias de valor lineares. No entanto, aplicando a lente de complexidade de

Snowden, revela-se que o sucesso da bioeconomia emerge da interação entre múltiplos "actantes" – tanto elementos humanos quanto não humanos com agência no sistema. Estes incluem comunidades tradicionais, instituições científicas, mecanismos de mercado e os próprios recursos biológicos. O Painel Científico para a Amazônia (2023) estima o valor potencial da bioeconomia sustentável na região em US$ 284 bilhões anualmente até 2050 – mas este potencial só pode ser realizado através do que Snowden chama de "interações locais ricas" entre esses actantes. A oportunidade diplomática do Brasil reside em mostrar não apenas projetos individuais de bioeconomia, mas os sistemas de governança emergentes que permitem a criação de valor sustentável em escala. Isso representa uma mudança de promover produtos específicos para demonstrar soluções sistêmicas – uma posição poderosa nas negociações climáticas.

Tabela 5. Painel executivo: finanças e investimento em bioeconomia

Domínio (Cynefin)	Desafio da Bioeconomia	Oportunidade Diplomática	Scaffolding Necessário
Complexo	Mecanismos de compartilhamento de benefícios para conhecimento tradicional e as pessoas que extraem o açaí, cacau e assim por diante.	Posicionar o Brasil como arquiteto de novos padrões globais	Criar experimentos "seguros para falhar" em diferentes biomas no Brasil.
Complicado	Infraestrutura científica para inovação baseada em bio.	Mostrar redes de pesquisa lideradas pelo Brasil	Análise orientada por especialistas e capacitação.
Complexo	Acesso ao mercado para produtos sustentáveis.	Propor sistemas de certificação na COP30	Redes de monitoramento distribuídas para detectar padrões emergentes.
Caótico	Biopirataria e disputas de propriedade intelectual.	Ação decisiva para estabelecer soberania	Novos frameworks de governança para recursos genéticos.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2021, 2022).

Este painel, estruturado conforme os domínios *Cynefin* de Snowden, revela que a maioria dos desafios da bioeconomia se enquadra no domínio complexo – requerendo o que Snowden chama de abordagem "sondar-sentir--responder" em vez de soluções predeterminadas para problemas que nem sequer são totalmente conhecidos pela maioria dos tomadores de decisão e

formuladores de políticas. Como ele observa, "Em um sistema complexo, você quer simulação ou estimulação antes de aplicar um modelo" (Snowden, 2022). Este *insight* sugere que a estratégia diplomática do Brasil deve enfatizar a criação de condições para a emergência da bioeconomia em vez de prescrever caminhos específicos. Assim, abaixo consideramos três iniciativas de bioeconomia que demonstram a capacidade do Brasil de gerenciar complexidade através do que Snowden denomina "criação de sentido distribuída" – engajando diversas perspectivas para detectar padrões que nenhum ator isolado poderia identificar:

Transformação da Cadeia de Valor do Açaí: A evolução do açaí de alimento básico local para superalimento global ilustra o conceito de "proximidade" de Snowden em sistemas complexos. Ao manter conexões próximas entre produtores, processadores e mercados, a indústria do açaí desenvolveu sistemas de governança que equilibram sucesso comercial com sustentabilidade ecológica. O sistema de Pagamento por Serviços Ambientais do Estado do Amapá canalizou US$ 12 milhões para comunidades extrativistas, criando o que Snowden identificaria como um "gradiente de energia" que torna a colheita sustentável economicamente mais viável que a conversão florestal (ProTerra Foundation, 2023).

Rede de Inovação em Biocosméticos: A Rede de Inovação em Cosméticos da Amazônia exemplifica o princípio de Snowden de que "nenhum dos actantes deve ter conhecimento do todo" para que a emergência ocorra. Em vez de centralizar a tomada de decisão, a rede distribui agências entre instituições científicas, cooperativas comunitárias, atores de mercado e comunidades indígenas. Esta abordagem distribuída resultou em 27 novos compostos bioativos entrando em desenvolvimento comercial desde 2020, com mecanismos de compartilhamento de benefícios garantindo retornos aos detentores de conhecimento tradicional (Painel Científico para a Amazônia, 2022).

Manejo Sustentável de Madeira: O manejo comunitário de madeira na Floresta Nacional do Tapajós demonstra o conceito de *scaffolding* de Snowden – criando estabilidade em um sistema enquanto permite adaptação. O modelo de concessão florestal fornece limites claros (*scaffolding*) enquanto permite que as comunidades desenvolvam práticas de colheita específicas ao contexto. Este equilíbrio reduziu a extração ilegal de madeira em 71% nas áreas participantes enquanto aumentou a renda comunitária em 43% (FAIRR Initiative, 2023).

Estes casos representam o que Snowden chama de "experimentos seguros para falhar" – iniciativas projetadas para testar abordagens em domínios complexos onde os resultados não podem ser previstos. Ao mostrar estes na COP30, o Brasil pode se posicionar não como tendo todas as respostas, mas

como tendo desenvolvido processos eficazes para navegar na complexidade – uma postura mais credível nas negociações climáticas.

A eficácia da diplomacia climática do Brasil depende de arranjos institucionais que possam navegar no que Snowden chama de "múltiplas microalucinações" – as diversas perspectivas e interpretações que moldam a governança climática internacional. Em vez de buscar consenso através de canais diplomáticos tradicionais, o Brasil tem a oportunidade de projetar *scaffolding* institucional que permita formas emergentes de cooperação.

7. *Framework* de *scaffolding* para *design* institucional

O *framework* de *Scaffolding* de Snowden oferece uma abordagem poderosa para o *design* institucional para diplomacia climática. Como ele explica: "*Scaffolding* cria certeza dentro de normas... um endoesqueleto dá mais crescimento, um exoesqueleto dá menos crescimento" (Snowden, 2022). Esta distinção é crítica para a estratégia institucional do Brasil na COP30.

Instituições internacionais tradicionais frequentemente funcionam como exoesqueletos – estruturas rígidas que fornecem proteção, mas limitam adaptação. Em contraste, o Brasil pode propor arranjos endoesqueléticos que forneçam estabilidade enquanto permitem evolução. Esta abordagem se alinha com o que Snowden identifica como padrões naturais de tomada de decisão: "Evoluímos para chegar a um acordo em grupos de sete ou menos, mas não comprometer em grupos maiores " (Snowden, 2022). A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) representa uma oportunidade primordial para aplicar este framework. Atualmente funcionando como um exoesqueleto – com estruturas formais, mas capacidade adaptativa limitada – a OTCA poderia ser reformada como uma instituição endoesquelética que fornece *scaffolding* enquanto permite tomada de decisão distribuída entre *stakeholders* amazônicos.

Tabela 6. *Kit* de ferramentas de negociação: aplicando mapeamento estuarino ao *design* institucional

Elemento Institucional	Custo Energético de Mudança	Tempo para Mudança	Abordagem Estratégica
Estrutura de Governança da OTCA	Alto	Médio	Criar "área lial" onde o Brasil não pode mudar sozinho, mas pode influenciar através de coalizão
Mecanismos de Financiamento Climático	Médio	Alto	Focar em mudar gradientes de energia para tornar opções sustentáveis mais viáveis
Sistemas de Monitoramento	Baixo	Baixo	Investimento imediato em redes de sensoriamento local distribuídas
Representação Indígena	Médio	Médio	Estabelecer *scaffolding* que garanta participação sem prescrever formas

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2022, 2023).

Este *kit* de ferramentas aplica a abordagem de Mapeamento Estuarino de Snowden, que avalia restrições com base em seu custo energético de mudança e tempo para mudança. Como Snowden explica: "O lado superior direito daquela grade é efetivamente um tipo de *scaffolding*, um conjunto de actantes que realisticamente não podem mudar porque é muita energia ou muito tempo" (Snowden, 2022).

Para os negociadores do Brasil, este mapeamento revela quais elementos institucionais podem ser mudados diretamente e quais requerem abordagens indiretas. Por exemplo, enquanto a estrutura de governança da OTCA tem um alto custo energético de mudança, o Brasil pode criar o que Snowden chama de "área lial" – coisas que uma pessoa não pode mudar, mas outras podem – construindo coalizões com outros países amazônicos.

7.1. Movendo para o framework AIMS para governança amazônica

O *framework* AIMS de Snowden (Actantes, Interações, Monitores, *Scaffolding*) fornece uma abordagem abrangente para *design* institucional para governança amazônica:

> Actantes: A arquitetura institucional do Brasil deve reconhecer diversos actantes além dos *stakeholders* tradicionais. Como Snowden observa, "Não são apenas humanos que têm agência no sistema" (Snowden, 2022). Isso

inclui reconhecer a agência de sistemas naturais, conhecimento indígena e até gerações futuras em arranjos de governança.

Interações: Em vez de focar em estruturas formais, o Brasil pode projetar instituições que facilitem "interações locais ricas" entre actantes. O proposto Conselho de Segurança Climática da Amazônia criaria plataformas para essas interações sem prescrever resultados.

Monitores: Governança eficaz requer o que Snowden chama de "sistemas de sensoriamento distribuídos" – redes para detectar padrões que nenhuma autoridade central poderia identificar. A proposta do Brasil para um Sistema Integrado de Monitoramento por Satélite e Comunitário exemplifica esta abordagem, combinando monitoramento tecnológico com conhecimento tradicional.

Scaffolding: Scaffolding institucional cria estabilidade enquanto permite adaptação. O proposto Fundo Multilateral da Amazônia forneceria *scaffolding* financeiro que permite experimentação sem prescrições rígidas.

Ao aplicar o *framework* AIMS, o Brasil pode projetar instituições que gerenciam complexidade em vez de tentar eliminá-la – uma abordagem mais realista para governança amazônica que aumenta a credibilidade diplomática.

8. Cenários estratégicos para a COP30: navegando na complexidade

Como anfitrião da COP30, o Brasil enfrenta uma paisagem diplomática complexa caracterizada pelo que Snowden chama de "múltiplas microalucinações" – perspectivas e interpretações diversas que não podem ser reconciliadas através de construção de consenso tradicional. Em vez de perseguir uma única estratégia ótima, o Brasil pode desenvolver o que Snowden denomina "experimentos seguros para falhar" – múltiplas abordagens que testam diferentes caminhos enquanto gerenciam risco.

O planejamento de cenário tradicional pressupõe que estados futuros podem ser previstos com base em tendências atuais. No entanto, Snowden argumenta que "na teoria evolutiva, o que tem o menor gradiente de energia vai ganhar" (Snowden, 2022). Este *insight* sugere que o Brasil deve focar em identificar e influenciar gradientes de energia – os caminhos de menor resistência na política climática internacional – em vez de tentar prever resultados específicos.

A aplicação do Mapeamento Estuarino à estratégia da COP30 revela três caminhos potenciais, cada um com diferentes gradientes de energia:

Brasil como Mediador Global: Este caminho tem um gradiente de energia moderado, construindo sobre o papel histórico do Brasil de ponte entre divisões Norte-Sul. Requer investimento em capacidade diplomática, mas alavanca capital institucional existente.

Brasil como Laboratório de Inovação: Este caminho tem um custo energético inicial mais alto, mas potencialmente retornos mais íngremes, posicionando o Brasil como campo de teste para soluções climáticas inovadoras. Requer investimento significativo em capacidade científica e tecnológica.

Brasil como Líder Sul-Sul: Este caminho tem o menor gradiente de energia imediato, construindo sobre relacionamentos existentes com nações em desenvolvimento. No entanto, pode limitar a influência do Brasil com países desenvolvidos que controlam financiamento climático significativo.

Em vez de escolher um único caminho, o Brasil pode adotar o que Snowden chama de "portfólio de experimentos seguros para falhar" – testando elementos de cada abordagem enquanto monitora padrões emergentes de sucesso.

Tabela 7. Painel de cenários estratégicos: aplicando Cynefin à COP30

Cenário	Domínio Cynefin	Abordagem	Ferramentas Diplomáticas Chave
Mediador Global	Complicado	Sentir-Analisar-Responder	Diplomacia climática orientada por especialistas; posições baseadas em evidências
Laboratório de Inovação	Complexo	Sondar-Sentir-Responder	Experimentos distribuídos; detecção de padrões; amplificação de sucesso
Líder Sul-Sul	Simples → Complexo	Agir-Sentir-Responder	Alianças estabelecidas; construção de coalizão; mecanismos de solidariedade

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Snowden (2021, 2023).

Este painel aplica o *Cynefin Framework* de Snowden a cenários estratégicos, reconhecendo que diferentes contextos diplomáticos requerem abordagens diferentes. Como Snowden explica: "Entender a qual domínio um desafio pertence previne a aplicação incorreta de abordagens" (Snowden, 2021).

O cenário de Mediador Global opera primariamente no domínio complicado, onde relações causa-efeito existem, mas requerem análise especializada. Esta abordagem alavanca a expertise diplomática do Brasil, mas pode lutar com desafios verdadeiramente novos.

O cenário de Laboratório de Inovação abraça o domínio complexo, onde padrões só podem ser detectados em retrospecto. Esta abordagem reconhece incerteza e foca em criar condições para emergência benéfica em vez de resultados predeterminados. O cenário de Líder Sul-Sul começa no domínio simples de relacionamentos estabelecidos, mas deve navegar no domínio complexo de interesses diversos entre nações em desenvolvimento. Isso requer o que Snowden chama de abordagem "agir-sentir-responder" – tomando ação baseada em padrões estabelecidos enquanto permanece atento a dinâmicas emergentes.

Movendo do Planejamento Estratégico para Navegação Estratégica: a abordagem do Brasil para a COP30 deve ir além do planejamento estratégico tradicional para o que Snowden chama de "gerenciar o potencial evolutivo do presente" (Snowden, 2022). Isso significa criar condições para emergência benéfica em vez de tentar controlar resultados.

Três princípios podem guiar esta abordagem:

Tomada de Decisão Distribuída: Em vez de centralizar autoridade, o Brasil pode criar o que Snowden chama de "pequenos grupos de papéis" com autoridade de tomada de decisão. A estrutura proposta para a COP30 inclui grupos de trabalho temáticos com autonomia para desenvolver posições dentro de parâmetros mais amplos.

Experimentos Seguros para Falhar: O Brasil pode projetar iniciativas diplomáticas como experimentos em vez de compromissos, criando espaço para aprendizado e adaptação. O proposto Protocolo de Prevenção do Ponto de Não Retorno inclui mecanismos para refinamento iterativo baseado na experiência de implementação.

Redes de Sensores Humanos: O Brasil pode estabelecer diversos sistemas de monitoramento local para detectar padrões na política climática internacional. A proposta Rede de Inteligência Diplomática engaja embaixadas brasileiras, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas na detecção de padrões em tempo real.

Ao abraçar a complexidade em vez de tentar eliminá-la, o Brasil pode desenvolver uma abordagem mais adaptativa e eficaz para diplomacia na COP30.

9. Conclusão: alinhando estratégia doméstica com liderança global

A abordagem do Brasil para a Amazônia representa um teste crítico de sua capacidade de alinhar políticas domésticas com liderança climática

internacional. Ao aplicar *frameworks* de complexidade a este desafio, o Brasil pode desenvolver estratégias mais eficazes tanto para governança doméstica quanto para diplomacia internacional. A Amazônia não é nem um desafio puramente de gestão local nem simplesmente uma preocupação ambiental global – é um sistema adaptativo complexo que requer o que Snowden chama de "mudar o ambiente para que comportamentos desejáveis possam emergir" (Snowden, 2022). Esta perspectiva desloca o foco de tentar mudar atores individuais para criar condições onde práticas sustentáveis se tornem o caminho de menor resistência.

A estratégia diplomática do Brasil para a COP30 deve, portanto, focar em três prioridades:

1. Criar *Scaffolding* para Desenvolvimento Sustentável: O Brasil pode projetar arranjos institucionais que forneçam estabilidade enquanto permitem adaptação. As reformas propostas para a OTCA exemplificam esta abordagem, criando o que Snowden chama de "certeza dentro de normas" enquanto permite inovação contextual.
2. Estabelecer Redes de Monitoramento Distribuídas: Em vez de confiar em monitoramento centralizado, o Brasil pode desenvolver sistemas distribuídos para detectar padrões tanto em domínios ecológicos quanto diplomáticos. A proposta integração de monitoramento por satélite com sistemas de conhecimento indígena exemplifica esta abordagem.
3. Gerenciar Gradientes de Energia: O Brasil pode identificar e influenciar os caminhos de menor resistência tanto na política doméstica quanto nas negociações internacionais. Os propostos Títulos Soberanos Vinculados à Sustentabilidade podem criar incentivos financeiros que alinhem interesses econômicos com conservação florestal.

Portanto, longe de modelos abstratos, estes frameworks fornecem à diplomacia do Brasil uma infraestrutura adaptativa. Eles permitem resposta mais rápida à incerteza, coalizões mais resilientes e liderança na complexidade climática. Nosso artigo demonstrou que as atividades econômicas do Brasil na Amazônia não são meramente questões ambientais ou de desenvolvimento, mas instrumentos críticos de política externa. Em preparação para a COP30, é essencial que a estratégia diplomática do Brasil abandone o planejamento rígido e estático e, em vez disso, abrace uma abordagem adaptativa fundamentada na ciência da complexidade. Baseando-se nos *frameworks* de Dave Snowden – particularmente *Cynefin,* Mapeamento Estuarino, *Scaffolding* e o modelo AIMS – este trabalho propõe um novo paradigma: diplomacia por *design* de sistema, não por aspiração.

O *insight* central da filosofia de Snowden é que comportamento eficaz, seja diplomático ou institucional, não emerge de mudar crenças ou mentalidades, mas de alterar as restrições estruturais dentro das quais agentes interagem. Esta mudança é fundamental para a diplomacia climática do Brasil. Em vez de impor soluções ou projetar liderança através de declarações, o Brasil deve cultivar ambientes onde comportamentos estratégicos – como construção de coalizão, transparência ou alinhamento de *soft power* – emergem naturalmente. Isso exige um claro entendimento de quais situações requerem conhecimento especializado (complicado), onde experimentação é necessária (complexo), e onde intervenção urgente deve ocorrer sem demora (caótico). O *Cynefin framework* oferece esta clareza navegacional, permitindo que diplomatas e formuladores de políticas distingam domínios e ajam de acordo.

O Mapeamento Estuarino traz uma dimensão estratégica adicional ao transformar como o Brasil visualiza e prioriza a ação. Em vez de operar a partir de planos ideologicamente fixos, o país pode agora ler o terreno diplomático como um estuário dinâmico de restrições – algumas fixas, algumas negociáveis e outras fluidas. Regras comerciais, regulamentos ESG, demandas indígenas e expectativas internacionais não são obstáculos a serem contornados, mas correntes a serem lidas, navegadas e usadas. Risco diplomático se torna um mapa, e energia diplomática é gasta onde movimento é mais possível.

Enquanto isso, a abordagem de *Scaffolding* fornece um método para implementação. Em vez de presumir que instituições podem ser reformadas instantaneamente ou que alinhamentos internacionais seguirão automaticamente declarações nacionais, o Brasil deve construir *scaffolds* diplomáticos – estruturas adaptativas, experimentos seguros para falhar, propostas modulares – através dos quais a influência sustentável pode ser testada, avaliada e escalada. Estes incluem, por exemplo, iniciativas de rastreabilidade na cadeia de suprimentos de soja, sistemas de certificação regionais ou reformas da OTCA pilotadas através de acordos bilaterais específicos.

Finalmente, o framework AIMS – compreendendo Actantes, Interações, Monitoramento e *Scaffolding* – garante que a estratégia diplomática esteja fundamentada na realidade operacional. Este modelo permite ao Brasil identificar claramente atores-chave (por exemplo, reguladores da UE, cooperativas comunitárias, importadores chineses), mapear como eles interagem dentro e além da Amazônia, projetar sistemas de monitoramento (como painéis e matrizes de risco), e incorporar as restrições habilitadoras que fomentam emergência em vez de imposição.

Em suma, a COP30 não deve ser tratada como um destino estático, mas como um experimento vivo em diplomacia adaptativa. O Brasil tem a

oportunidade de converter políticas amazônicas localizadas em alavancagem internacional, traduzir vulnerabilidade ambiental em credibilidade institucional e demonstrar – através de liderança consciente da complexidade – que governança no século XXI não é sobre dominar resultados, mas dominar as condições nas quais resultados emergem.

Referências

BOULTON, C. A. *et al*. Evidence of Amazon Rainforest Dieback in CMIP6 Models. *ECOsphere*, 2022. Disponível em: <https://egusphere.copernicus.org/preprints/2022/egusphere-2022-82/egusphere-2022-82.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). CBAM: o que você precisa saber sobre o mecanismo europeu de ajuste de carbono na fronteira. *Portal da Indústria*, 2023. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cbam-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-mecanismo-europeu-de-ajuste-de-carbono-na-fronteira/>. Acesso em: 13 maio 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Legislative *Train*, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>. Acesso em: 13 maio 2025.

FAIRR INITIATIVE. Amazon Soy Moratorium: Evaluation and Recommendations. *FAIRR*, 2023. Disponível em: <https://www.fairr.org/article/amazon-soy-moratorium/>. Acesso em: 12 maio 2025.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. Brazilian Climate Policy (1992-2019): An Exercise in Strategic Diplomatic Failure. *Formações OC*, 2021. Disponível em: <https://formacoes.oc.eco.br/docs/Pereira&ViolaBrazilianDiplomaticFailure2021.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

LAGO, A. C. First Letter from the President of COP30. *COP30 Brasil*, 2024. Disponível em: <https://cop30.br/en/brazilian-presidency/letter-from-the-brazilian-presidency>. Acesso em: 12 maio 2025.

LOVEJOY, T. E.; NOBRE, C. Amazon Tipping Point. *Science Advances*, v. 4, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aat2340>. Acesso em: 12 maio 2025.

MAPBIOMAS. Deforestation in Brazil: RAD 2023 Factsheet. *Mapbiomas Alerta*, 2024. Disponível em: <https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/05/RAD2023_FACTSHEET_EN_FINAL_27-05-24.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

NYE, J. S. Soft Power: The Means to Success in World Politics. *PublicAffairs Books*, 2005. Disponível em: <https://www.wcfia.harvard.edu/publications/soft-power-means-success-world-politics>. Acesso em: 8 maio 2025.

PROTERRA FOUNDATION. Challenges in Brazilian Soy Supply Chains. *ProTerra*, 2023. Disponível em: <https://www.proterrafoundation.org/news/challenges-in-brazilian-soy-supply-chains/>. Acesso em: 10 maio 2025.

SCIENCE PANEL FOR THE AMAZON. Policy Brief 2023: Land Market and Illegalities: The Deep Roots of Deforestation in the Amazon. *The Amazon We Want*, 2023. Disponível em: <https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>. Acesso em: 8 maio 2025.

SNOWDEN, D. About Cynefin Framework. *The Cynefin Co*, 2021. Disponível em: <https://thecynefin.co/about-us/about-cynefin-framework/>. Acesso em: 8 maio 2025.

SNOWDEN, D. Estuarine Mapping. *The Cynefin Co*, 2022. Disponível em: <https://thecynefin.co/estuarine-mapping/>. Acesso em: 14 maio 2025.

SNOWDEN, D. The Cynefin Framework. *Conversational Leadership*, 2015. Disponível em: <https://conversational-leadership.net/cynefin-framework/>. Acesso em: 14 maio 2025.

SNOWDEN, D.; BOONE, M. A Leader's Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, v. 85, n. 11, p. 68-76, 2007. Disponível em: <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>. Acesso em: 14 maio 2025.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. Amazon Economic Profile. *WRI Brasil*, 2023. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/amazon-economic-profile>. Acesso em: 10 maio 2025.

O IMBRICAMENTO ENTRE DIREITO E POLÍTICA NA SELEÇÃO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NAS AMÉRICAS: AVALIANDO O PAPEL DO PACTO DE BOGOTÁ

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a04

Paula Wojcikiewicz Almeida[1]
Lucas Vollers[2]

Resumo

A doutrina frequentemente distingue entre meios político-diplomáticos e jurídicos de resolução de disputas internacionais. No entanto, este artigo postula que essa divisão é muitas vezes artificial, uma vez que as disputas internacionais são inerentemente moldadas por dimensões jurídicas e políticas, que influenciam a estratégia de escolha dos Estados na resolução de disputas. À luz do conceito de politique juridique extérieure, o estudo explora como os Estados consideram diferentes fatores ao harmonizar a resolução de disputas com seus objetivos mais amplos de política externa. Com foco nas Américas, este artigo examina a utilização de mecanismos alternativos de resolução de disputas (ADR) no contexto do Tratado Americano de Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá"). O artigo endereça duas perguntas de pesquisa: (i) se fatores políticos influenciam a decisão de recorrer aos mecanismos ADR e (ii) o papel dos instrumentos legais que preveem ADR nas Américas, especificamente

1 Professora de Direito Internacional da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro (desde 2008). Coordenadora do Centro de Direito Global da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas. Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet sobre os Desafios Globais UE-América Latina, patrocinado pela Comissão Europeia (2023-2026). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro. Presidente do Grupo de Interesse sobre 'Cortes e Tribunais Internacionais' da Sociedade Latino-Americana de Direito Internacional (LASIL). Doutora *summa cum laude* em direito internacional e europeu pela École de droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

2 Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisador do Centro de Pesquisa em Direito Global da FGV Direito Rio e cofinanciado pela União Europeia, e assistente de docência no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da FGV Direito Rio, sob supervisão da Professora Paula Wojcikiewicz Almeida.

se sua existência determina ou influencia a escolha do método específico de ADR. O artigo está estruturado em duas partes. A Parte I analisa a interação entre direito e política na resolução de disputas internacionais, examinando as distinções entre meios diplomáticos e adjudicatórios, a inter-relação entre disputas jurídicas e políticas e os diferentes fatores que podem influenciar as escolhas dos Estados. A Parte II concentra-se na seleção de mecanismos de ADR nas Américas, analisando especificamente as disposições de resolução de disputas do Pacto de Bogotá e o uso infrequente de seus mecanismos de ADR. O principal argumento apresentado é que a seleção de métodos de resolução de disputas nas Américas, com destaque para os mecanismos de ADR, é fortemente condicionada pelo contexto, sendo moldada por considerações políticas e por objetivos de política externa, e não meramente pela sua previsão em instrumentos legais. Embora as Américas ostentem uma trajetória de inclusão de ADR em tratados, a aplicação prática, particularmente do Pacto de Bogotá, revela uma preferência por mecanismos políticos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, sobretudo, o uso do Pacto para facultar a jurisdição perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em detrimento da referência expressa às suas disposições de ADR. Em conclusão, o artigo constata que fatores políticos, de fato, influenciam a decisão de utilizar métodos de ADR. Embora existam instrumentos legais que estabelecem métodos ADR nas Américas, sua mera previsão não garante seu uso. Em vez disso, as estruturas politicamente consolidadas da OEA parecem fornecer as principais vias para a solução pacífica de controvérsias no hemisfério, sendo o Pacto de Bogotá mais frequentemente empregado para acessar a CIJ. Além disso, a pesquisa reconhece que o papel, por vezes prioritário, dos mecanismos políticos sobre os métodos ADR fundamentados em tratados pode decorrer da estrutura inflexível de suas disposições, que podem limitar a margem de atuação dos Estados para empregar meios ADR.

Palavras-chave: Resolução de Disputas Internacionais; Métodos Alternativos de Resolução de Disputa (ADR); Américas; Pacto de Bogotá.

THE INTERPLAY OF LAW AND POLITICS IN THE SELECTION OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN THE AMERICAS: ASSESSING THE ROLE OF THE PACT OF BOGOTÁ

Abstract

Traditional international legal scholarship often distinguishes between diplomatic and legal methods of dispute resolution. However, this article posits that this division is often artificial, as international disputes are inherently shaped by intertwined legal and political dimensions, influencing states' strategic choices in dispute resolution. Framed by the concept of *politique juridique extérieur*, the study explores how states navigate various factors to align their dispute resolution strategies with their broader foreign policy objectives. Focusing on the Americas, this research examines the utilization of alternative dispute resolution (ADR) mechanisms within the context of the American Treaty on Pacific Settlement ('Pact of Bogotá'). The article addresses two primary research questions: (i) whether political factors influence the decision to resort to ADR, and (ii) the role of legal instruments establishing ADR in the Americas, specifically whether their existence determines or influences the choice of a given ADR mechanism. The article is structured in two main parts. Part I analyzes the interplay of law and politics in the selection of dispute resolution mechanisms, examining the conventional distinctions between diplomatic and adjudicatory means, the embeddedness of legal disputes in political contexts, and the complex factors guiding states' choices. Part II focuses on the selection of ADR mechanisms in the Americas, specifically analyzing the dispute resolution provisions of the Pact of Bogotá and the observed infrequent direct use of its ADR procedures. The main argument presented is that the choice of dispute resolution strategy in the Americas, including ADR, is significantly context-dependent and driven by political considerations and foreign legal policy objectives, rather than solely by the availability of legal instruments.

While the Americas boast a history of including ADR in treaties, the practical application, particularly of the Pact of Bogotá, reveals a preference for political mechanisms within the Organization of American States (OAS) and, notably, the use of the Pact to establish jurisdiction before the International Court of Justice (ICJ), over direct reliance on its ADR provisions. In conclusion, the article finds that political factors do indeed influence the decision to utilize ADR. While legal instruments establishing ADR exist in the Americas, their mere presence does not guarantee their active use. Instead, the more readily accessible and politically established frameworks of the OAS often provide the primary avenues for peaceful dispute settlement, with the Pact of Bogotá being more frequently employed for accessing the ICJ. Furthermore, the research acknowledges that the often-primary role of political mechanisms over treaty-based ADR methods may stem from the inflexible structure of the Pact's provisions, which can limit the scope for states to employ ADR means.

Keywords: International Dispute Settlement; Alternative Dispute Resolution (ADR); Americas; Pact of Bogotá.

LA INTERRELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN LA SELECCIÓN DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LAS AMÉRICAS: EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL PACTO DE BOGOTÁ

Resumen

La doctrina suele distinguir entre los medios político-diplomáticos y jurídicos para la resolución de controversias internacionales. Sin embargo, este artículo postula que esta división es a menudo artificial, ya que las controversias internacionales están intrínsecamente moldeadas por dimensiones jurídicas y políticas, que influyen en la estrategia que eligen los Estados para resolverlas. A la luz del concepto de *politique juridique extérieure*, el estudio explora cómo los Estados tienen en cuenta diferentes factores a la hora de armonizar la resolución de controversias con sus objetivos más amplios de política exterior. Centrándose en las Américas, este artículo examina el uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias (ADR) en el contexto del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas ("Pacto de Bogotá"). El artículo aborda dos preguntas de investigación: (i) si los factores políticos influyen en la decisión de recurrir a los mecanismos ADR y (ii) el papel de los instrumentos jurídicos que prevén el ADR en las Américas, concretamente si su existencia determina o influye en la elección del método específico de ADR. El artículo se estructura en dos partes. La Parte I analiza la interacción entre el derecho y la política en la resolución de controversias internacionales, examinando las distinciones entre los medios diplomáticos y adjudicatorios, la interrelación entre las controversias jurídicas y políticas y los diferentes factores que pueden influir en las elecciones de los Estados. La Parte II se centra en la selección de mecanismos de ADR en las Américas, analizando específicamente las disposiciones de solución de controversias del Pacto de Bogotá y el uso poco frecuente de sus mecanismos de ADR. El argumento principal que se presenta es que la selección de métodos de resolución de controversias en las Américas,

con especial atención a los mecanismos de ADR, está fuertemente condicionada por el contexto y moldeada por consideraciones políticas y objetivos de política exterior, y no meramente por su previsión en instrumentos jurídicos. Aunque las Américas cuentan con una trayectoria de inclusión de la ADR en los tratados, la aplicación práctica, en particular del Pacto de Bogotá, revela una preferencia por los mecanismos políticos en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, sobre todo, el uso del Pacto para facultar la jurisdicción ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en detrimento de la referencia expresa a sus disposiciones de ADR. En conclusión, el artículo constata que los factores políticos influyen, de hecho, en la decisión de utilizar métodos de ADR. Aunque existen instrumentos jurídicos que establecen métodos de ADR en las Américas, su mera previsión no garantiza su uso. Por el contrario, las estructuras políticamente consolidadas de la OEA parecen proporcionar las principales vías para la solución pacífica de controversias en el hemisferio, siendo el Pacto de Bogotá el más utilizado para acceder a la CIJ. Además, la investigación reconoce que el papel, a veces prioritario, de los mecanismos políticos sobre los métodos ADR basados en tratados puede derivarse de la estructura inflexible de sus disposiciones, que pueden limitar el margen de maniobra de los Estados para emplear medios ADR.

Palabras clave: Resolución de controversias internacionales; Métodos alternativos de resolución de controversias (ADR); Américas; Pacto de Bogotá.

Introdução

A doutrina internacionalista distingue entre meios político-diplomáticos – negociação, mediação, conciliação – e legais – arbitragem e litigância judicial – como as duas categorias primárias de resolução de disputas no âmbito internacional. No entanto, as disputas internacionais frequentemente entrelaçam aspectos políticos e jurídicos – como expressão de estratégia, contexto ou dinâmicas de poder –, revelando uma separação menos clara entre essas duas esferas. Consequentemente, embora distinguir entre esses meios de resolução de disputas possa ser útil, ambos operam dentro de um contexto fundamentalmente político. Mesmo a chamada "judicialização" da política internacional permanece um fruto da política jurídica exterior (*politique juridique extérieure*), para empregar a conhecida expressão de Lacharrière (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022).

O conceito de política jurídica exterior reconhece que os interesses nacionais na dimensão legal das relações internacionais são intrinsecamente relacionados, mesmo quando não explicitamente reconhecidos (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). O conceito aborda a maneira pela qual os Estados se engajam estrategicamente com o direito internacional para promover seus objetivos nacionais (Mégret, 2021). Nesse sentido, a política jurídica exterior abrange as estratégias legais empregadas pelos Estados para promover os interesses nacionais no cenário internacional, reconhecendo que tais práticas nem sempre são guiadas pela estrita adesão às normas internacionais (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). Isso não implica um completo desrespeito ao direito internacional, mas sugere que os Estados frequentemente orientam suas práticas de política externa para se alinharem aos interesses em mutação, recorrendo ocasionalmente a ambiguidades jurídicas (Lacharrière, Coulée e Alabrune, 2022). Assim, os Estados formulam políticas sobre o direito internacional, guiados pelo objetivo de garantir seus interesses nacionais, e frequentemente empregam normas internacionais de forma estratégica para alinhar eventuais resultados jurídicos às suas necessidades políticas (Cazala, 2013). Embora o direito internacional não seja ignorado, ele pode ser seletivamente mobilizado, com restrições e incentivos, para garantir o interesse daqueles que adotam determinada linha de atuação internacional (Cazala, 2013). Portanto, a aplicação de uma política jurídica exterior não exige que se negue a existência do direito internacional, nem afirma sua primazia; considera, sim, a dimensão concreta do direito internacional, tal

como aplicado pelos Estados para justificar suas ações ou para evitar resultados inconvenientes (Coutau-Bégarie, 1989).

Esta abordagem revela que o direito internacional frequentemente se equilibra entre as demandas da comunidade internacional e as práticas e interesses dos Estados individuais (Klabbers, 2021). Para além da ideia de que o direito internacional é apenas um ordenamento normativo que determina os direitos e obrigações dos Estados (Lowe, 2012), há também uma ideia prospectiva de que ele fornece uma estrutura e um vocabulário para que a política internacional se manifeste.

O imbricamento entre direito e política é evidente na solução de controvérsias internacionais, onde a seleção de determinada estratégia para resolução de controvérsias também depende da interação de fatores políticos e jurídicos. Este artigo examina especificamente as dinâmicas que influenciam o uso de mecanismos alternativos de resolução de disputas (ADR) no direito internacional, que geralmente incluem métodos não adjudicatórios como negociação, mediação, inquérito e conciliação. Apesar de uma longa trajetória de uso informal nas relações interestatais, muitas vezes carecendo de uma base jurídica formal, esses mecanismos têm sido agrupados sob o guarda-chuva da resolução *alternativa* de disputas, especialmente à medida que a adjudicação – inicialmente por meio da arbitragem e posteriormente por meio da solução judicial –, tornou-se mais proeminente no direito internacional.

Contudo, a teoria e a prática contemporâneas da resolução de disputas reconhecem crescentemente a ausência de um método universalmente ideal para solucionar todas as categorias de conflitos (Alter, Helfer e Madsen, 2018). Isso é particularmente pertinente em se tratando de conflitos interestatais. Enraizadas na natureza descentralizada e não hierárquica das relações internacionais, essas disputas frequentemente se beneficiam do envolvimento de terceiros, de abordagens menos adversariais, de resultados adaptados ao contexto específico e mesmo da preservação da confidencialidade. Consequentemente, a seguinte linha de investigação se abre: que fatores motivam a escolha de um mecanismo específico de ADR, ou a decisão de recorrer à litigância judicial, ou à arbitragem, quando Estados se confrontam em disputas?

Portanto, este artigo visa: (i) avaliar se fatores políticos influenciam a decisão de recorrer a métodos de ADR; e (ii.a) examinar a previsão mecanismos de ADR em instrumentos legais nas Américas e (ii.b) se a escolha do mecanismo de ADR é determinada ou influenciada pela existência desses instrumentos.

Este artigo argumenta que a seleção de uma determinada estratégia de resolução de disputas no direito internacional depende do contexto político mais amplo e liga-se aos objetivos e estratégias de política jurídica exterior (I).

Nas Américas, o Tratado Americano de Soluções Pacíficas ("Pacto de Bogotá"), como um arcabouço regional dedicado à resolução pacífica de controvérsias, deve ser compreendido à luz desse contexto (II). Suas disposições, embora estabeleçam procedimentos específicos, estão sujeitas às mesmas considerações estratégicas e cálculos políticos que moldam o comportamento dos Estados no direito internacional. A eficácia do Pacto, portanto, depende não apenas de suas disposições legais, mas também da vontade política dos Estados de utilizar seus mecanismos de maneira que se alinhe tanto à estabilidade regional quanto aos seus próprios interesses nacionais. Apesar de seus mecanismos de ADR, exemplos concretos de seu uso explícito sob o Pacto de Bogotá permanecem escassos. O que se esperaria servir como um arcabouço robusto para métodos de ADR tornou-se, na prática, o tratado regional mais utilizado para acessar a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (CIJ) por meio de sua cláusula compromissória.

1. O imbricamento entre direito e política na escolha de métodos de resolução de controvérsias

Se há uma tentativa recorrente de distinguir entre meios político-diplomáticos e legais para solucionar controvérsias internacionais **(A)**, não restam dúvidas de que disputas jurídicas submetidas a cortes e tribunais também estão inseridas em cenários políticos complexos, o que torna incerto traçar uma linha divisória clara entre o contexto político e as disputas jurídicas **(B)**. A escolha do método de ADR nas Américas também depende desse contexto, entre outros fatores capazes de influenciar a decisão dos Estados a esse respeito **(C)**.

1.1. A obrigação de resolver disputas de forma pacífica: distinções convencionais entre meios diplomáticos e meios adjudicatórios

A obrigação de resolver disputas pacificamente decorre tanto do artigo 2(3) da Carta das Nações Unidas (ONU) quanto do costume internacional (Corte Internacional de Justiça, 1986). A CIJ reconheceu que os Estados estão sob uma "obrigação de solucionar suas disputas por meios pacíficos" (Corte Internacional de Justiça, 2000). Na mesma linha, a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre os Estados (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1970) e a Declaração de Manila sobre a Solução Pacífica de Controvérsias entre Estados (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1982) enfatizam a necessidade de solucionar disputas exclusivamente por métodos pacíficos. Nas Américas, a

Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA)[3], o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ("Tratado do Rio")[4] e o Pacto de Bogotá[5] reforçam coletivamente a obrigação de resolver pacificamente as disputas regionais.

A obrigação de buscar a solução pacífica de controvérsias caracteriza-se pela liberdade dos Estados de escolher os meios pelos quais pretendem cumprir essa obrigação (Pellet, 2013). A escolha dos meios pelos Estados deve ser guiada pela boa-fé, conforme o artigo 2(3) da Carta da ONU. A Carta indica uma lista não exaustiva de mecanismos para a solução pacífica de controvérsias no artigo 33(1), tais como "negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a agências ou acordos regionais, ou outros meios pacíficos". Os mecanismos de resolução de controvérsias geralmente exibem uma dicotomia: meios diplomáticos ou políticos, por um lado, e meios adjudicatórios, por outro (Merrills, 2017; Tanaka, 2018). Essa divisão é geralmente justificada pela obrigatoriedade do resultado e pelo enquadramento jurídico específico de cada mecanismo de resolução de controvérsias.

Esta distinção entre meios políticos ou diplomáticos, em oposição aos meios adjudicatórios, também encontra reflexo nas Convenções da Haia de 1899, desempenhando um papel importante[6]. O artigo 38 da Convenção da Haia de 1907 também reconhece que, sempre que a diplomacia falha, a arbitragem pode ser considerada o meio mais eficaz e equitativo de solucionar controvérsias. Uma disposição semelhante pode ser encontrada no Ato Geral sobre Resolução Pacífica de Conflitos de 1928 (o artigo 21 refere-se a "qualquer controvérsia"), segundo o qual as partes podem recorrer ao procedimento de conciliação, desde que a controvérsia não tenha sido resolvida pela diplomacia.

3 Carta da OEA, Artigo 3(i). As controvérsias de caráter internacional que surgirem entre dois ou mais Estados americanos devem ser resolvidas por meios pacíficos.

4 Tratado do Rio, Artigo 2. Como consequência do princípio estabelecido no artigo anterior, as Altas Partes Contratantes comprometem-se a submeter todas as controvérsias que possam surgir entre elas a métodos de solução pacífica e a envidar esforços para resolver tais controvérsias entre si, por meio dos procedimentos em vigor no Sistema Interamericano, antes de submetê-las à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

5 Pacto de Bogotá, Artigo I. As Altas Partes Contratantes, reafirmando solenemente os compromissos assumidos em convenções e declarações internacionais anteriores, bem como na Carta das Nações Unidas, concordam em abster-se da ameaça ou do uso da força, ou de qualquer outro meio de coerção para a resolução de suas controvérsias, e em recorrer sempre a procedimentos pacíficos.

6 Ver artigo 16 da Convenção de 1899 para a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais (Convenção I), referente à arbitragem internacional: "Em questões de natureza jurídica, e especialmente na interpretação ou aplicação de Convenções Internacionais, a arbitragem é reconhecida pelas Potências Signatárias como o meio mais eficaz e, ao mesmo tempo, mais equitativo de resolver controvérsias que a diplomacia não conseguiu resolver".

1.2. Disputas jurídicas entremeadas em contextos políticos: a distinção artificial entre disputas políticas e jurídicas

O conceito de "disputas políticas" foi desenvolvido como uma exceção à arbitrabilidade objetiva em tratados que reconheciam a distinção entre disputas jurídicas e políticas[7]. Essa distinção também pode ser encontrada na Carta da ONU [artigos 36(3), 96(1) e 96(2)] e no Estatuto da CIJ, já que o artigo 36 restringe a jurisdição da Corte a disputas jurídicas.

No entanto, disputas jurídicas e políticas permanecem inerentemente interconectadas, pois a maioria, senão todas, as disputas internacionais invariavelmente contêm dimensões tanto jurídicas quanto políticas (Sette-Câmara, 1992). Portanto, qualquer tentativa de delinear uma disputa "jurídica" – isolando "questões justiçáveis" para consideração judicial –, em oposição a uma disputa "política" – limitada a termos factuais – prova-se extremamente desafiadora, senão totalmente inútil (Coleman, 2003). De fato, "[definir] uma disputa territorial como 'jurídica' ou 'política' é, em certa medida, um exercício falho, porque todas as disputas interestatais são, por definição, políticas" (Siniver, 2024).

Como a CIJ enfatizou no caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, "legal disputes between sovereign States by their very nature are likely to occur in political contexts, and often form only one element in a wider and longstanding political dispute between the States concerned" (CIJ, 1980, p. xx). A Corte afirmou que não deveria se recusar a analisar as questões jurídicas em questão, independentemente de estarem inseridas em um contexto ou disputa política (Corte Internacional de Justiça, 1980). Essa visão foi reiterada na opinião consultiva *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, de 2004, na qual se observou que "[T]he Court cannot accept the view [...] that it has no jurisdiction because of the *'political' character of the question posed*" (Corte Internacional de Justiça, 2004). Essa tensão é particularmente evidente no caso da arbitragem do Mar do Sul da China, onde uma parte (as Filipinas) buscou uma solução jurídica, enquanto a outra (a China) sustentou que a disputa envolvia direitos históricos que estavam fora do domínio do direito internacional e rejeitou o laudo arbitral emitido pela Corte Permanente de Arbitragem (Kardon, 2018).

7 Alguns tratados bilaterais nos quais essa distinção é evidente incluem: o Acordo de Arbitragem entre a Grã-Bretanha e a França (1903), que afirmava que apenas questões de "natureza jurídica", ou seja, aquelas relacionadas à interpretação de um tratado, deveriam ser submetidas à arbitragem. Aquelas disputas que eram vitais para o interesse nacional das respectivas partes eram isentas. Outros tratados que contêm a distinção entre disputas jurídicas e políticas incluem a Convenção de Arbitragem entre a Alemanha e a Bélgica (1926) e o Ato Geral de Arbitragem de Genebra (1928).

1.3. A complexa interação de fatores políticos e jurídicos na escolha dos métodos de resolução de disputas

A escolha de uma estratégia de resolução de disputas – seja baseada em ação unilateral, negociação bilateral ou na intervenção de um terceiro – depende de uma complexa interação de fatores políticos e jurídicos. Estes incluem, *inter alia*, a cooperação mútua das partes em se engajarem numa resolução; a capacidade dos Estados de gerenciar as repercussões domésticas; a compatibilidade entre as normas jurídicas domésticas e internacionais; o potencial de escalada de tensões na ausência de uma solução; e o compromisso de arcar com os custos associados à manutenção do estado de coisas conflituoso. É crucial reconhecer que esses métodos não são mutuamente exclusivos; os Estados frequentemente empregam abordagens híbridas ou desenvolvem mecanismos sob medida para lidar com circunstâncias específicas (Siniver, 2024).

Esses fatores são avaliados sob a ótica de cada Estado no conflito: (i) a dos Estados diretamente envolvidos e seus representantes, que inevitavelmente transitam entre argumentos jurídicos e considerações políticas; (ii) o papel de mediadores, sejam eles Estados, organizações internacionais ou indivíduos, que devem equilibrar princípios jurídicos com a realidade política para facilitar a resolução; (iii) a influência dos mecanismos institucionais fornecidos por organizações internacionais, que moldam o processo de negociação e seus resultados; e, finalmente, (iv) a função adjudicatória de cortes e tribunais internacionais, cujas decisões, embora fundamentadas no direito, são inevitavelmente influenciadas pelo contexto político mais amplo.

Nesse contexto, a decisão de acionar um mecanismo de ADR específico, ou mesmo a escolha de empregar ou não qualquer ADR, é inerentemente estratégica e baseia-se em fatores direta ou indiretamente relacionados à disputa, tais como natureza da disputa, já que certas questões podem ser mais adequadas à resolução jurídica do que outras; a identidade da(s) parte(s) em disputa, pois os Estados podem ajustar sua abordagem conforme a relação bilateral específica e suas respectivas dinâmicas de poder; a seleção de um órgão específico para iniciar os procedimentos em detrimento de outros igualmente competentes para avaliar o caso; a prioridade dada pelos Estados às relações amistosas com a outra parte, buscando evitar ações que possam prejudicar os laços diplomáticos de longo prazo; e o desejo dos Estados de manter o controle sobre o resultado da disputa, pois podem preferir mecanismos que ofereçam maior influência sobre a decisão final.

Além disso, a disponibilidade dos mecanismos de resolução de disputas influencia as escolhas dos Estados. Os Estados podem optar diretamente

pela litigância, ignorando completamente a negociação, impulsionados por considerações que vão além de imperativos puramente legais. Eles podem decidir estrategicamente intervir como terceiros, participar de consultas ou negociações. Todas essas decisões são influenciadas por cálculos políticos e fatores contextuais e não são tomadas no vácuo. Pressões políticas domésticas, como a necessidade de atender às preocupações de grupos de interesse específicos, também podem moldar a abordagem de um Estado à resolução de disputas. Da mesma forma, os Estados podem considerar os interesses de outros Estados ou organizações internacionais envolvidas, buscando minimizar potenciais repercussões diplomáticas.

Esta realidade também se aplica aos Estados americanos. Em contraposição à concepção de que a resolução de disputas no direito internacional público dá-se sobretudo por meio de mecanismos adjudicatórios, os Estados americanos têm consistentemente demonstrado um compromisso com a utilização de uma variedade de métodos de resolução de disputas. Isso inclui a adoção precoce de práticas de ADR e arbitragem fundadas em tratados, o que demonstra uma inclinação regional para meios flexíveis e pacíficos de solucionar controvérsias e desafia a compreensão arraigada do direito internacional como um produto puramente europeu concebido para endereçar demandas intraeuropeias.

2. A seleção de mecanismos alternativos de resolução de disputas nas Américas

Os Estados latino-americanos mantêm uma longa tradição de celebrar tratados bilaterais e multilaterais que permitem o uso da arbitragem e outros mecanismos de ADR como meio de solucionar disputas regionais, uma tradição que remonta ao Congresso do Panamá em 1826 e que se desenvolveu de forma independente da prática europeia de arbitragem interestatal dos séculos XIX e início do século XX.

Essa abordagem era evidente já em 1823, quando o Chile e o Peru assinaram o que parece ser um dos primeiros tratados modernos a incluir explicitamente a arbitragem para controvérsias decorrentes do próprio acordo. Cláusulas compromissórias semelhantes – acordos para arbitrar futuras disputas – se seguiram no tratado de 1831 entre a Bolívia e o Peru, um acordo de reclamações entre a Colômbia, o Equador e a Venezuela em 1838, e três tratados chilenos com potências europeias na década de 1850[8]. Notavelmente,

8 Ver o Tratado entre o Chile e a França, 30 de junho de 1852; o Tratado entre o Chile e o Reino Unido, 4 de outubro de 1854; o Tratado entre o Chile e a Sardenha, 28 de junho de 1856.

os Estados latino-americanos foram parte da maioria dos acordos contendo tal cláusula assinados até 1868 (Harris, 2016, p. 309). Essa postura proativa em relação à resolução de disputas, concordando em arbitrar antecipadamente, era precisamente o que a Grã-Bretanha e a América defendiam à época, embora sem sucesso em seus próprios contextos.

Cláusulas compromissórias representavam um compromisso limitado de arbitrar. Em contraste, um compromisso mais amplo, um "acordo geral de arbitragem" – foco significativo dos juristas ao final do século XIX – também teve sua adoção precoce na América Latina. Antes da primeira Conferência da Haia de 1899, 54 desses acordos foram assinados, com 48 deles sendo entre Estados latino-americanos (Harris, 2016, p. 310).

Começando com o acordo de 1829 entre a Colômbia e o Peru, um dos poucos acordos gerais de arbitragem desse período que não envolvia duas nações latino-americanas foi um acordo de 1883 entre a Itália e a Abissínia, que acabou não tendo sucesso (Harris, 2016, p. 310). Embora a prevalência desses acordos na América Latina contraste com as guerras e conflitos de fronteira que marcaram a região até a década de 1880, isso demonstra, no entanto, uma persistente inclinação diplomática, pelo menos no ideário regional, para a resolução pacífica de disputas.

O período que vai de 1890 ao início da Primeira Guerra Mundial marcou a ascensão da América Latina como ator reconhecido no direito internacional e, particularmente, no âmbito da arbitragem. No início da década de 1890, os Estados americanos negociaram acordos gerais de arbitragem entre si e com outros Estados. Consequentemente, em poucas décadas, todo o continente estava interligado por uma rede de tratados bilaterais de arbitragem (Valencia-Ospina, 2000, p. 293). A Conferência Pan-Americana de 1889 representa um marco significativo nesse desenvolvimento, e a proeminência dos Estados latino-americanos nessa área contribuiu para sua inclusão na segunda Conferência de Paz de Haia de 1907.

Em meio a essas tendências, a celebração de tratados multilaterais sobre arbitragem representou uma progressão previsível (Valencia-Ospina, 2000, p. 293). Nas décadas de 1920 e 1930, um período que estabeleceu as bases do arcabouço regional pós-guerra, os Estados latino-americanos celebraram diversos tratados regionais que sancionavam o uso de mecanismos de ADR. Já em 1923, os Estados Unidos e cinco nações centro-americanas assinaram o Tratado de Washington, que estabeleceu comissões com poderes para conduzir tanto a conciliação quanto o inquérito.

Também em 1923, a Quinta Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Santiago, levou à assinatura do Tratado para Evitar ou

Prevenir Conflitos entre Estados Americanos em 1923, conhecido como "Pacto de Gondra". Esse tratado exigia a submissão de todas as controvérsias não resolvidas por meios diplomáticos ou tratados de arbitragem existentes a uma comissão de inquérito (Davis, Finan e Peck, 1977, p. 185). Segundo seus termos, os Estados signatários estavam proibidos de se envolver em quaisquer atos hostis por seis meses após o relatório da comissão. O Pacto de Gondra também estabeleceu duas comissões permanentes, localizadas em Montevidéu e Washington, para receber e transmitir pedidos de acionamento dessas comissões. Esse tratado representou um passo inicial, embora limitado, em direção à criação de um aparato interamericano eficaz de manutenção da paz e obteve ampla ratificação.

Em resposta ao Ato Geral de 1928 para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais – pelo qual todas as disputas entre os Estados partes deveriam estar sujeitas à conciliação, exceto quando as partes concordassem em remeter uma disputa a órgão jurisdicional ou arbitragem –, a Convenção Geral Interamericana de Conciliação de 1929 revisou o Pacto de Gondra, concedendo às comissões de inquérito estabelecidas no artigo IV poderes mais amplos de conciliação (Merrills, 2017, p. 64). Esses desenvolvimentos progrediram ainda mais em 1933 com um protocolo à Convenção Geral de 1929, que previa a criação de comissões bilaterais permanentes. Simultaneamente, o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação ("Tratado Saavedra Lamas"), de 1933, incorporou disposições de conciliação inspiradas no Ato Geral, solidificando ainda mais o compromisso regional com meios não judiciais de resolução de disputas.

Retomando à arbitragem, em 1928-29, a Conferência Internacional Americana sobre Arbitragem e Conciliação levou à adoção do Tratado Geral Interamericano de Arbitragem de 1929, que estipulava que todas as disputas jurídicas de caráter internacional entre os Estados signatários que não pudessem ser resolvidas por canais diplomáticos deveriam ser submetidas a arbitragem (Valencia-Ospina, 2000, p. 294). No entanto, essa obrigação foi enfraquecida por várias exceções a abranger disputas que se enquadram na jurisdição doméstica de um Estado ou que afetam os interesses de terceiro. Outras exceções foram introduzidas por meio de reservas à Convenção. Eles também assinaram um Protocolo Progressivo de Arbitragem, que estabeleceu um procedimento permitindo que uma parte do Tratado Geral renunciasse total ou parcialmente às exceções, ou reservas feitas ao tratado.

Na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, realizada em Buenos Aires em 1936, foram assinados três instrumentos adicionais relativos à resolução de disputas. O Tratado Interamericano sobre Bons Ofícios e Mediação ofereceu às partes em uma disputa a opção de recorrer aos bons ofícios ou

à mediação de "um cidadão eminente de qualquer outro país americano". A Convenção para Coordenar, Ampliar e Assegurar o Cumprimento dos Tratados Existentes entre os Estados Americanos reafirmou os compromissos anteriores com a resolução pacífica de conflitos. Além disso, foi concluído um Tratado sobre a Prevenção de Controvérsias, estabelecendo comissões mistas bilaterais permanentes para considerar as causas potenciais de futuras disputas.

A proliferação desses acordos representou um desafio, levando à falta de coordenação entre os vários instrumentos. Os diferentes tratados que abordavam a solução de controvérsias na região contribuíram para a fragmentação do arcabouço regional, com muitos Estados optando por não assinar ou ratificar todos eles. Embora essa preocupação já fosse evidente na Conferência de Montevidéu de 1933 (Godio, 2019), a criação de um instrumento unificado materializou-se no pós-guerra. O Comitê Jurídico Interamericano apresentou um projeto à Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos em Bogotá, em 1948, que posteriormente resultou na adoção do Tratado Americano de Soluções Pacíficas, conhecido como "Pacto de Bogotá".

O Pacto representou como um passo relevante em direção a uma abordagem coesa. Ele oferece um arcabouço unificado para a solução pacífica de controvérsias na região, operando em conjunto com a Carta da OEA e o Tratado do Rio para fortalecer a arquitetura regional de paz e segurança **(A)**. Embora o Pacto de Bogotá ofereça um arcabouço abrangente, pelo menos em teoria, para o emprego de mecanismos de ADR, seu potencial nesse aspecto permanece em grande parte inexplorado, na prática **(B)**.

2.1. Resolução de disputas sob o Pacto de Bogotá

O Pacto de Bogotá, ratificado por 15 Estados americanos[9], obriga os Estados signatários a priorizarem os mecanismos regionais de resolução de disputas antes de recorrerem ao Conselho de Segurança da ONU (artigo II). Para isso, fornece um quadro robusto para a adoção de mecanismos de ADR – bons ofícios e mediação (artigos IX-XIV); Comissão de Investigação e Conciliação (artigos XV-XXX) – e prevê um mecanismo para arbitragem (artigos XXXVIII-XLIX) e jurisdição compulsória perante a CIJ (artigos XXXI-XXXVII). Nos termos do artigo LVIII, todos os tratados e convenções regionais de paz anteriores deixaram de vigorar para os Estados que se tornaram partes do Pacto[10].

9 As principais ausências incluem os Estados Unidos, a Argentina e a Venezuela, que apenas assinaram o tratado. Em 2012, a Colômbia denunciou o tratado. Para mais informações, consulte: <https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-42.html>. Acesso em: 23 jun. 2025.

10 Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos, de 3 de maio de 1923; Tratado Geral de Arbitramento Interamericano e protocolo adicional de Arbitramento Progressivo, de 5 de janeiro de

Os artigos III a VII oferecem regras procedimentais para os diferentes mecanismos delineados no Pacto. O artigo III prevê flexibilidade na resolução de disputas ao afirmar que a ordem dos procedimentos delineados no tratado não impõe uma sequência estrita. As partes são livres para selecionar o método que considerarem mais apropriado para uma dada situação, sem serem obrigadas a aderir a qualquer hierarquia inerente, a menos que explicitamente declarado de outra forma. Por outro lado, o artigo IV impõe uma clara proibição de iniciar qualquer procedimento subsequente enquanto um anterior estiver em andamento. Embora os artigos III e IV pareçam claros, a interpretação do que constitui o "fim" de um procedimento de ADR, conforme mencionado no Artigo IV, pode gerar controvérsia entre as partes, criando assim ambiguidade quanto à acessibilidade dos demais mecanismos de solução de disputas.

Além disso, os procedimentos de ADR podem não ser aplicados a assuntos "que são essencialmente da alçada da jurisdição interna do Estado" (artigo V), que já foram resolvidos por acordo entre as partes ou são coisa julgada (artigo VI). No que diz respeito a assuntos já definidos pelas partes, o caso *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* perante a CIJ ilustra esta disposição. No caso, as disposições contidas nos artigos VI e XXXIV foram invocadas pela Colômbia para contestar a jurisdição da Corte. A decisão de 2007 seguiu a abordagem segundo a qual "the clear purpose of this provision was to preclude the possibility of using those procedures, and in particular judicial remedies, in order to reopen such matters as were settled between the parties to the Pact, because they had been the object of an international judicial decision or a treaty" (Corte Internacional de Justiça, 2007a). A Corte constatou que a questão da soberania sobre as ilhas de San Andrés, Providencia e Santa Catalina havia sido resolvida pelo Tratado de 1928 "within the meaning of Article VI of the Pact of Bogotá", considerando o artigo I do Tratado. Portanto, não havia necessidade de interpretar o tratado e não havia nada relacionado a esta questão "that could be ascertained only on merits".

Além disso, o artigo II estipula que, se as partes considerarem as negociações diplomáticas insuficientes, devem recorrer aos procedimentos do tratado ou a alternativas mutuamente acordadas. No entanto, esta disposição levanta uma questão importante em relação à exigência de consenso mútuo sobre a insuficiência das negociações. Um conflito potencial surge quando uma parte

1929; Protocolo adicional à Convenção Geral de Conciliação Interamericana, de 26 de dezembro de 1933; Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, de 10 de outubro de 1933; Convenção para Coordenar, Ampliar e Assegurar a Observância dos Tratados Existentes entre os Estados Americanos, de 23 de dezembro de 1936; Tratado Interamericano sôbre Bons Ofícios e Mediação, de 23 de dezembro de 1936; e o Tratado Relativo à Prevenção de Controvérsias, de 23 de dezembro de 1936.

deseja persistir nas negociações, enquanto a outra busca a transição para outros mecanismos de ADR. Embora mencionadas *en passant* pelo tratado, as negociações permanecem o mecanismo de ADR mais amplamente utilizado em disputas interestatais (Tanaka, 2018).

O Pacto de Bogotá menciona "negociações diretas" por meio dos "trâmites diplomáticos usuais" como uma condição prévia para o uso dos mecanismos de ADR previstos no Pacto. É notável que a jurisprudência sobre a obrigação de negociar avançou significativamente em casos em que Estados latino-americanos, tendo falhado em resolver suas disputas por meio de ADR, incluindo negociações, ou não as tendo buscado de forma alguma, buscaram a adjudicação da CIJ (Wellens, 2018). Esses casos permitiram que a Corte solidificasse o entendimento sobre negociações dentro do arcabouço jurídico e político internacional. O acervo decisório da Corte, moldado por esses casos, discute a obrigação de negociar (*Border and Transborder Armed Actions*) (Corte Internacional de Justiça, 1988) e considera-a um elemento chave em regimes de interesse comunitário (*Pulp Mills*)[11] e um ponto central de controvérsia (*Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean, Bolivia v. Chile*) (Corte Internacional de Justiça, 2018).

A Corte afirmou que a ausência tanto na Carta quanto no direito internacional geral de "any general rule" no sentido de "that the exhaustion of diplomatic negotiations constitutes a precondition for a matter to be referred to the Court" (Corte Internacional de Justiça, 1998). Negociações "may be helpful" em "clarifying the terms of the dispute and delimiting its subject-matter", mas "they as a general rule are not a mandatory precondition to be satisfied in order for the Court to be able to exercise jurisdiction" (Corte Internacional de Justiça, 2011).

A inclusão de uma condição prévia de negociação em cláusulas compromissórias ou *special agreements*, uma prática comum entre as partes, torna o direito de acionar a jurisdição da Corte condicional, retardando seu exercício até que as negociações se mostrem malsucedidas ou um prazo definido tenha expirado (Corte Internacional de Justiça, 1998).

Tanto nos casos *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* quanto *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras)*, negociações prévias foram estabelecidas como um pré-requisito para a admissibilidade da demanda, com ambos os casos se baseando na interpretação e aplicação do artigo XXXI do Pacto de Bogotá.

11 Considerando que a Argentina não é Estado-parte do Pacto de Bogotá, o caso não será discutido neste artigo.

Ao contestar a admissibilidade da demanda da Nicarágua, os Estados Unidos argumentaram que o Estado requerente "has failed to exhaust the established process for the resolution" dos conflitos, nomeadamente o processo de Contadora – reconhecido pelo Conselho de Segurança e pela OEA como "the appropriate method" (Corte Internacional de Justiça, 1986). A Nicarágua argumentou que os EUA não poderiam "shelter behind negotiations between third States in a forum in which it is not participating" (Corte Internacional de Justiça, 1986). Além disso, nem a Carta da ONU, nem a Carta da OEA exigem "the exhaustion of prior regional negotiations". A Corte rejeitou a objeção, pois não há exigência "of prior exhaustion of regional negotiating processes as a precondition for the seisin of the Court" (Corte Internacional de Justiça, 1986). Além disso, a existência do processo de Contadora neste caso "is (not) an obstacle to the examination by the Court" da Petição.

Em *Border and Transborder Actions*, Honduras alegou, quanto à admissibilidade, que "an essential precondition" para o uso dos procedimentos do Pacto de Bogotá não havia sido cumprida, nomeadamente que "the dispute cannot be settled by direct negotiations" (Corte Internacional de Justiça, 1988). A Nicarágua "failed to show that" this was "the opinion of the Parties". Segundo Honduras, ambas as partes devem compartilhar o entendimento de que a disputa não poderia ser resolvida por negociações diretas.

Honduras também se opôs à admissibilidade do caso, argumentando que o processo de Contadora constituía um "special procedure" sob o artigo II do Pacto de Bogotá (Corte Internacional de Justiça, 1988). Consequentemente, Honduras afirmou que a Nicarágua estava proibida de "commencing any other procedure" para a solução pacífica "until such time as the Contadora process has been concluded", conforme estipulado no artigo IV do Pacto (Corte Internacional de Justiça, 1988).

A Corte reconheceu que a disposição do artigo II estabelece uma "condition precedent to recourse to the pacific procedures of the Pact in all cases". Consequentemente, a Corte procedeu ao exame da aplicação específica dessa condição no contexto do caso em questão (Corte Internacional de Justiça, 1988).

A Corte, ao analisar o processo de Contadora, observou que na data da petição da Nicarágua, "no other negotiation which would meet the conditions" do artigo II estava "contemplated." Essa observação sublinha o fato de que mesmo a "mere contemplation" de negociações renovadas teria cumprido a condição prévia. Consequentemente, a Corte rejeitou a alegação de Honduras de que "the dispute" permanecia "capable of being settled by direct negotiation through the usual diplomatic channels" quando a petição foi apresentada.

2.2. O uso escasso de mecanismos ADR sob o Pacto de Bogotá

Contudo, uma quantidade significativamente maior de disputas foi resolvida de forma alheia à estrutura do Pacto, em comparação com aquelas solucionadas por meio de menção direta às suas cláusulas. De fato, existe apenas um caso claro em que o Pacto foi invocado para chegar à solução pacífica de uma disputa usando ADR. Além disso, as partes não agiram por iniciativa própria, mas por recomendação de um órgão político da OEA (Valencia-Ospina, 2000). Nesse sentido, os incidentes fronteiriços de 1955 entre a Costa Rica e a Nicarágua levaram o Conselho da OEA a recomendar o estabelecimento de uma Comissão de Investigação e Conciliação, conforme delineado no artigo XVII do Pacto. Essa Comissão desempenhou posteriormente um papel na resolução bem-sucedida do conflito em 1956 (Stoetzer, 1993).

A escassez de referências diretas ao Pacto de Bogotá levanta o argumento de que a mera inclusão de mecanismos de ADR fundados em tratados não garante um emprego maior ou mais ativo de ADR na solução de disputas interestatais. Isso pode ocorrer por pelo menos duas razões principais.

Primeiramente, a preferência dos Estados-partes frequentemente orienta-se para os mecanismos políticos de solução de controvérsias disponíveis na OEA, pois historicamente ela oferece uma estrutura consolidada e, argumenta-se, mais facilmente acionável para facilitar métodos alternativos de resolução de disputas.

A OEA se destaca como o principal fórum político e diplomático das Américas. Um dos principais propósitos da OEA é "assegurar a solução pacífica das controvérsias que surgirem entre os Estados-membros" (artigo 2). O papel da OEA na promoção da solução pacífica de controvérsias é duplo. Primeiro, a OEA esteve entre as primeiras organizações regionais a incorporar os Capítulos VI e VIII da Carta da ONU em instrumentos regionais (artigo 24). Segundo, a OEA foi um organismo ativo na solução de disputas regionais, recorrendo a medidas preventivas operacionais diante de crises políticas. Isso inclui o envolvimento da OEA em negociações e *fact finding*, e o recurso à coerção e a medidas de incentivo, o que pode implicar o uso de sanções ou o envio de observadores.

Paralelamente às Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, que abordam assuntos urgentes de interesse comum, a Carta da OEA instituiu o Conselho Permanente, responsável por manter relações harmoniosas entre os Estados partes. Entre as tarefas do Conselho Permanente está auxiliar os Estados a alcançar uma solução pacífica de suas disputas (artigo 84). Se uma disputa eclode entre dois Estados, qualquer um deles pode buscar

assistência do Conselho Permanente e obter seus bons ofícios. O papel do Conselho Permanente é recomendar os procedimentos que considerar adequados para a solução pacífica da disputa (artigo 85). No exercício de suas funções e com o consentimento das partes na disputa, o Conselho Permanente pode estabelecer comissões *ad hoc* (artigo 86) e também pode realizar um inquérito sobre os fatos da disputa e realizar visitas *in loco* no território de uma das partes (artigo 87). No desempenho de suas funções, o Conselho Permanente e qualquer comissão *ad hoc* estabelecida devem observar o direito internacional e quaisquer tratados existentes em vigor entre as partes contendores (artigo 90). Se o mecanismo recomendado pelo Conselho Permanente ou pela comissão *ad hoc* for rejeitado por uma das partes, ou se uma das partes declarar que o procedimento não resolveu a disputa, o Conselho Permanente deve relatar à Assembleia Geral (Artigo 88).

O Comitê Interamericano de Paz assumiu particular relevância na história institucional da OEA. Embora formalmente estabelecido em 1948, suas origens remontam à Segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas em Havana, em 1940, anterior à própria criação da OEA (Stoetzer, 1993, p. 120). Isso sugere uma inclinação regional preexistente para criar um órgão específico dedicado à resolução pacífica de disputas, posteriormente formalizado à OEA. Nos seus primeiros anos de criação, o Comitê conseguiu atuar em disputas entre a República Dominicana e Cuba (1948), uma disputa entre o Haiti e a República Dominicana (1949), uma disputa entre Cuba e o Peru (1949) e a situação no Caribe (1949), em grande parte devido ao fato de poder atuar não só a pedido de qualquer parte na disputa, mas também a pedido de um terceiro Estado americano ou *proprio motu*. Em 1957, o Comitê contribuiu para a solução de uma longa disputa territorial entre Honduras e Nicarágua, ajudando a garantir a aquiescência de ambos os lados para submeter sua disputa à CIJ (James, 1990, p. 50). Cançado Trindade observou que, apesar de não se basear num tratado, o referido Comitê era frequentemente utilizado. Isso foi atribuído à sua flexibilidade operacional, que contornava as complexidades associadas ao Pacto de Bogotá e ao Tratado do Rio. Além disso, sua capacidade de agir *motu proprio*, desvinculado de obrigações baseadas em tratados, permitiu uma rapidez de ação que o tornou um mecanismo recorrentemente acionado (Cançado Trindade, 1982, p. 167).

A reforma na estrutura da OEA em 1965 restringiu a autonomia do Comitê, pois passou a exigir o acordo prévio mútuo na disputa para que ele pudesse atuar. Em 1967, como resultado do Protocolo de Buenos Aires, o Comitê foi integrado à Carta da OEA como um órgão subsidiário do Conselho

Permanente, sob o nome de Comitê Interamericano de Solução Pacífica. Com a revisão do artigo 82 da Carta, o Conselho Permanente passou a ter que "assistir efetivamente" os Estados membros na solução pacífica de disputas. Em 1985, o Protocolo de Cartagena emendou a Carta da OEA e eliminou o Comitê Interamericano de Solução Pacífica. Em vez disso, o Conselho Permanente foi autorizado a estabelecer Comitês Especiais *ad hoc*, com o consentimento das partes.

Em seu formato atual, a OEA oferece uma estrutura institucional abrangente e bem estabelecida, abrangendo um secretariado (incluindo o papel significativo do Secretário-Geral da OEA), infraestrutura física para reuniões, representação diplomática permanente e órgãos e organismos existentes que facilitam consultas, negociações e uma cultura geral de diálogo e diplomacia. Órgãos como a Assembleia Geral, o Conselho Permanente, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, juntamente com vários grupos de trabalho e comitês *ad hoc* formados para questões específicas, funcionam de maneira complementar, oferecendo inúmeras vias para a resolução de disputas sem a necessidade de se referir explicitamente ao Pacto de Bogotá.

Assim, um aspecto fundamental reside na relação de complementaridade entre as abordagens políticas e jurídicas na solução de controvérsias (Valencia-Ospina, 2000, p. 321), indicando que não são excludentes nem intrinsecamente dependentes. Quando surgem controvérsias entre Estados de uma região, a influência exercida por outros parceiros regionais pode ser um fator persuasivo para encorajar as partes em disputa a buscar a resolução por meio da adjudicação. Nesse contexto, a função do Conselho Permanente da OEA, conforme delineado no artigo 84 de sua Carta, de "assistir às partes e recomendar os procedimentos que considerar adequados para a solução pacífica da disputa", assume particular significado. Esta disposição destaca o papel da OEA em guiar ativamente os Estados em direção a soluções pacíficas, incluindo potencialmente o encaminhamento de questões a órgãos jurisdicionais.

Veja-se a disputa de fronteira marítima entre Honduras e Nicarágua. Em dezembro de 1999, respondendo a um pedido coletivo, o Conselho Permanente da OEA convocou uma sessão especial para abordar o aumento das tensões decorrentes de um desacordo fronteiriço no Mar do Caribe. Nos meses seguintes, a OEA facilitou quatro rodadas de discussões envolvendo os ministros das Relações Exteriores de Honduras e da Nicarágua. Por meio do envolvimento da OEA, Honduras e Nicarágua assinaram uma série de acordos comprometendo-se com relações pacíficas, ao mesmo tempo, em que remetiam a questão substantiva de sua fronteira marítima à CIJ (Talamas, 2011, p. 51). Nesse ínterim, a OEA implementou várias medidas de *confidence building*

destinadas a reduzir a escalada da situação, que incluíram o estabelecimento de canais de comunicação entre as forças armadas dos dois países, a imposição de restrições às atividades militares ao longo de sua fronteira compartilhada e a realização de patrulhas conjuntas no Mar do Caribe. Em 8 de outubro de 2007, a CIJ proferiu sua decisão sobre o caso, aceita por ambos os Estados, encerrando efetivamente essa longa disputa (Corte Internacional de Justiça, 2007b). Este exemplo ilustra os papéis simultâneos e mutuamente reforçadores que o engajamento político e a adjudicação podem desempenhar na solução pacífica de disputas internacionais.

A necessidade de maior flexibilidade na busca simultânea de abordagens adjudicatórias e não judiciais ecoa a complementaridade entre os meios políticos e jurídicos de resolução de disputas, representando o segundo argumento deste artigo. A estrutura do Pacto de Bogotá, ao exigir o esgotamento prévio das negociações diplomáticas (artigo II) e o princípio da *electa una via* (artigo IV), poderia ser vista como excessivamente rígida. A CIJ, no já citado caso *Border and Transborder Armed Actions* entre Nicarágua e Honduras, esclareceu aspectos de *sequencing* na resolução de disputas. A CIJ advertiu que uma parte não deveria recorrer à adjudicação se negociações ou outros procedimentos pacíficos estiverem em andamento. Da mesma forma, o Pacto de Bogotá proíbe o uso de outros mecanismos, como bons ofícios ou conciliação, enquanto a CIJ estiver considerando o caso. A Corte reconheceu o processo de *Esquipulas II*, iniciado após a Nicarágua apresentar sua petição, como uma negociação e não uma mediação, o que permitiu que as partes continuassem negociações paralelas. Após a celebração de um acordo por meio desse processo negociador, a Nicarágua solicitou a descontinuidade dos procedimentos da CIJ antes da fase de mérito. Pode ser vantajoso permitir que as partes continuem as negociações e até mesmo outros procedimentos pacíficos enquanto recorrem à Corte. Além disso, se negociações e adjudicação simultâneas são permitidas, parece inconsistente excluir outros métodos de solução de controvérsias que também fomentam o diálogo entre as partes. Enquanto os procedimentos judiciais abordam os pontos específicos de controvérsia levados à Corte, os esforços diplomáticos em andamento podem explorar questões subjacentes mais amplas e oferecer oportunidades para acordos criativos e politicamente viáveis que vão além do que uma decisão legal pode fornecer.

Ampliar a flexibilidade do Pacto de Bogotá pode revelar-se benéfico, permitindo a atuação simultânea de procedimentos judiciais e não judiciais. Isso capacitaria as partes a manter algum nível de controle sobre a disputa, mesmo enquanto ela estiver perante um órgão jurisdicional. Além disso, poderia acelerar a solução, pois as partes poderiam continuar a abordar

aspectos não jurídicos da questão enquanto as dimensões legais estão sendo julgadas, levando potencialmente a uma resolução antes mesmo da conclusão dos procedimentos judiciais.

Em vez disso, o foco parece estar na utilização do Pacto para estabelecer a jurisdição da CIJ, em vez de acionar métodos de ADR. Isso se reflete no grande número de casos submetidos à CIJ com base no artigo XXXI do Pacto, tais como: *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v Honduras; Nicaragua v Costa Rica)*; *Territorial and Maritime Dispute Case (Nicaragua v Colombia)*; *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v Chile)*; *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v Colombia)*; *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*; *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v Colombia)*; e *Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)*. De fato, o Pacto de Bogotá se consagrou como o tratado regional com cláusula compromissória à CIJ mais amplamente utilizado.

Conclusão

Considerando que virtualmente todas as disputas internacionais compartilham dimensões jurídicas e políticas, os Estados consideram vários fatores – como a natureza da disputa, a identidade da outra parte, os fóruns disponíveis, o desejo de relações amigáveis e a necessidade de manter o controle do resultado – ao determinar qual estratégia de resolução de disputas melhor se alinha aos seus objetivos de política externa e de ação internacional.

Focando nas Américas, esta pesquisa mostrou que os Estados americanos compartilham uma trajetória de resolução de disputas regionais por meio de mecanismos legais – embora nem sempre excluindo o uso da força –, frequentemente incluindo métodos de ADR e arbitragem em seus tratados bilaterais e multilaterais. Essa tradição se desenvolveu antes ou pelo menos separadamente das práticas jurídicas europeias na mesma área. No entanto, como este artigo demonstrou, a aplicação prática do Pacto revela uma preferência por certos mecanismos em detrimento de outros, notavelmente uma maior confiança na CIJ por meio de sua cláusula compromissória do que nos procedimentos de ADR delineados no mesmo tratado. Isso sugere que a mera existência de arcabouços institucionais para ADR, mesmo em um tratado específico, não garante automaticamente seu uso generalizado ou prioritário. A escolha da estratégia de resolução de disputas permanece dependente de uma complexa

interação de vontade política, cálculos estratégicos e o contexto específico da disputa, ecoando os princípios mais amplos da respectiva *politique juridique extérieur*. O número limitado de ratificações do Pacto também contribui para seu uso infrequente.

Duas razões principais podem explicar essa tendência. Primeiramente, os Estados partes preferem frequentemente os mecanismos de solução de controvérsias de orientação política dentro da OEA. A OEA, como o principal fórum político e diplomático nas Américas, oferece uma infraestrutura bem estabelecida, incluindo o Conselho Permanente, capaz de auxiliar ativamente em soluções pacíficas por meio de bons ofícios, mediação e o estabelecimento de comissões *ad hoc*. Essa estrutura politicamente orientada tem sido frequentemente mais prontamente utilizada do que os procedimentos legalistas do Pacto. O exemplo da disputa de fronteira marítima Honduras-Nicarágua, onde a facilitação da OEA levou ao encaminhamento à CIJ juntamente com medidas de *confidence building*, ilustra o papel complementar do diálogo político.

Em segundo lugar, a própria estrutura do Pacto, ao estabelecer a necessidade de esgotamento prévio das negociações diplomáticas e no princípio da *electa una via*, pode ser percebida como menos flexível do que a busca simultânea de vias políticas e legais facilitada pela OEA. Embora o Pacto vise fornecer um arcabouço legal, a inclinação prática tem sido a de contornar suas disposições de ADR em favor dos mecanismos políticos da OEA ou, notavelmente, utilizá-lo principalmente como base para estabelecer a jurisdição da CIJ. Os numerosos casos levados à CIJ citando o artigo XXXI do Pacto sublinham essa tendência, posicionando o Pacto como um tratado regional fundamental para acessar a Corte, em vez de uma estrutura frequentemente empregada para mecanismos de ADR.

Um passo adicional nesta pesquisa envolveria o exame de casos específicos em que os Estados empregaram mecanismos ADR para promover seus objetivos de política externa. Essa análise se concentraria em como esses usos se manifestam – ou deixam de se manifestar – dentro das estruturas institucionais às quais o Estado consentiu, sejam elas estabelecidas por tratados bilaterais ou multilaterais, integradas à estrutura de uma organização internacional ou operando por meio de canais diplomáticos tradicionais.

Referências

CANÇADO TRINDADE, A. A. O impacto de tratados e resoluções nas relações internacionais na América Latina. *Revista de informação legislativa*, v. 19, n. 74, p. 159-182, 1982.

CAZALA, J. Retour sur un classique: Guy de Lacharrière, La politique juridique extérieure. *Revue générale de droit international public*, v. 2, p. 411-416, 2013.

COLEMAN, A. The International Court of Justice and Highly Political Matters. *Melbourne Journal of International Law*, v. 4, n. 1, p. 29-75, 2003.

COUTAU-BÉGARIE, H. Guy Ladreit de Lacharrière et la politique juridique extérieure de la France. *Politique étrangère*, v. 54, n. 2, p. 319-320, 1989.

HARRIS, S. M. The Global Construction of International Law in the Nineteenth Century: The Case of Arbitration. *Journal of World History*, v. 27, n. 2, p. 303--325, 2016.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*. Judgement, 1980.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Judgement, 1986.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras)*. Judgement, 1988.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria: Equatorial Guinea intervening)*. Judgement, 1998.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v India)*. Jurisdiction of the Court, 2000.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion, 2004.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*. Preliminary objections, 2007a.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*. Judgment of 8 October 2007, 2007b.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*. Judgement, 2011.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*. 2018.

JAMES, A. The Boundary Dispute between Honduras and Nicaragua (1957--1962). In: JAMES, A. (ed.). *Peacekeeping in International Politics*. London: Palgrave Macmillan UK, 1990, p. 50-52.

KARDON, I. B. China Can Say "No": Analyzing China's Rejection of the South China Sea Arbitration. *University of Pennsylvania Asian Law Review*, v. 13, n. 2, 2018.

KLABBERS, J. *International Law*. 3. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2021.

LACHARRIÈRE, G. DE; COULÉE, F.; ALABRUNE, F. *La politique juridique extérieure*. Bruxelles: Bruylant, 2022.

LOWE, V. The Function of Litigation in International Society. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 61, n. 1, p. 209-222, 2012.

MÉGRET, F. Foreign Legal Policy as the Background to Foreign Relations Law?: Revisiting Guy de Lacharrière's La politique juridique extérieure. In: AUST, H. P.; KLEINLEIN, T. (eds.). *Encounters between Foreign Relations Law and International Law*. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2021. p. 108-129.

MERRILLS, J. *International Dispute Settlement*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

PELLET, A. *Peaceful Settlement of International Disputes*, 2013.

SETTE-CAMARA, J. Methods of Obligatory Settlement of Disputes. In: MAYOR, F.; BEDJAOUI, M. (eds.). *International Law*: *Achievements and Prospects*. [s.l.] Brill | Nijhoff, 1992.

SINIVER, A. *Settling Territorial Disputes*: *Between Mediation and Arbitration*. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2024.

STOETZER, O. C. *The Organization of American States*. 2. ed. [s.l.] Praeger, 1993.

TALAMAS, M. *Peaceful Settlement of Territorial Disputes*. Official Publication of the Organization of American States, 2011.

TANAKA, Y. *The Peaceful Settlement of International Disputes*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 2625*. A/RES/2625(XXV), 1970.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution 37/10*. 1982.

VALENCIA-OSPINA, E. The Role of the International Court of Justice in the Pact of Bogotá. In: ARMAS BAREA, C. A. (ed.). *Liber Amicorum "In Memoriam" of Judge Jose Maria Ruda*. [s.l.] Kluwer Law International, 2000, p. 291-329.

WELLENS, K. Obligation to Negotiate. In: ALMEIDA, P. W.; SOREL, J.-M. (eds.). *Latin America and the International Court of Justice*: *Contributions to International Law*. Routledge Research in International Law. London/New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018.

INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a05

Yuri Medeiros Lustosa Prado[1]
Eliane Superti[2]
Túlio Sérgio Henriques Ferreira[3]

Resumo

Este artigo investiga a internacionalização de políticas públicas como instrumento da política externa brasileira, tendo como objeto de estudo a literatura especializada sobre a internacionalização do Programa Fome Zero, com o objetivo de compreender co mo ele foi mobilizado estrategicamente na inserção internacional do Brasil durante os governos de Lula da Silva (2003-2010). Para isso, utilizou-se a revisão integrativa, método que sintetiza produções empíricas e teóricas, visando oferecer uma compreensão mais aprofundada sobre um fenômeno particular. Os resultados apontam que o Programa foi um dos pilares da política externa brasileira, articulando aspectos técnicos, simbólicos e normativos de uma política doméstica de alto impacto social e configurando um exemplo concreto da ambição do Brasil de alterar sua identidade internacional. Essa experiência evidencia como políticas internas podem ser vetores de projeção internacional e de transformação da posição de um país no sistema global.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Internacionalização de Políticas Públicas; Política Externa Brasileira; Programa Fome Zero; Governos Lula.

1 Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Internacionalização de Políticas Públicas e Cooperação Internacional (GIPCI).

2 Professora Titular do Departamento de Relações Internacionais de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba. Bolsista Produtividade em Pesquisa. Graduada em Ciência Sociais pela Universidade Estadual Paulista. Mestra e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. Suas pesquisas tratam sobre internacionalização de políticas públicas, Amazônia, comunidades tradicionais e meio ambiente.

3 Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba. Graduado em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista, Mestre e Doutor em Relações Internacionais pela UnB. Visiting Scholar na Brown University. Suas pesquisas tratam sobre política externa brasileira, mídia como ator de política externa e análise de política externa.

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES: THE INTERNATIONALIZATION OF THE ZERO HUNGER PROGRAM AS AN INSTRUMENT OF FOREIGN POLICY UNDER THE LULA ADMINISTRATIONS (2003-2010)

Abstract

This article investigates the internationalization of public policies as an instrument of Brazilian foreign policy, focusing on the specialized literature on the internationalization of the Zero Hunger Program, with the aim of understanding how it was strategically mobilized in Brazil's international integration during the Lula da Silva administrations (2003-2010). To this end, we used an integrative review, a method that synthesizes empirical and theoretical productions, aiming to offer a deeper understanding of a particular phenomenon. The results indicate that the Program was one of the pillars of Brazilian foreign policy, articulating technical, symbolic, and normative aspects of a domestic policy with high social impact and providing a concrete example of Brazil's ambition to change its international identity. This experience shows how domestic policies can be vectors for international projection and transformation of a country's position in the global system.

Keywords: Public Policy; Internationalization of Public Policy; Brazilian Foreign Policy; Zero Hunger Program; Lula Administrations.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS LULA (2003-2010)

Resumen

Este artículo investiga la internacionalización de las políticas públicas como instrumento de la política exterior brasileña, tomando como objeto de estudio la literatura especializada sobre la internacionalización del Programa Hambre Cero, con el objetivo de comprender cómo se movilizó estratégicamente en la inserción internacional de Brasil durante los gobiernos de Lula da Silva (2003--2010). Para ello, se utilizó la revisión integradora, un método que sintetiza producciones empíricas y teóricas, con el fin de ofrecer una comprensión más profunda sobre un fenómeno particular. Los resultados indican que el Programa fue uno de los pilares de la política exterior brasileña, articulando aspectos técnicos, simbólicos y normativos de una política interna de alto impacto social y configurando un ejemplo concreto de la ambición de Brasil de cambiar su identidad internacional. Esta experiencia pone de manifiesto cómo las políticas internas pueden ser vectores de proyección internacional y de transformación de la posición de un país en el sistema global.

Palabras clave: Políticas públicas; Internacionalización de las políticas públicas; Política exterior brasileña; Programa Fome Zero; Gobiernos de Lula.

1. Introdução

O Programa Fome Zero (PFZ) foi uma iniciativa lançada em 2003 pelo governo federal brasileiro, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Voltado à garantia do direito humano à alimentação adequada, o PFZ foi direcionado especialmente às populações em situação de maior vulnerabilidade social, surgindo em um contexto de profundas transformações sociais no Brasil, marcado por mudanças nas formas de proteção social e pela busca de novos arranjos institucionais voltados à inclusão dos grupos mais vulneráveis (Yazbek, 2003).

No entanto, esse impacto não se restringiu ao âmbito doméstico. O PFZ também exerceu efeitos constitutivos no plano internacional ao influenciar o redesenho de políticas públicas (PPs) em diversos países do Sul global e ao impulsionar mudanças em organizações internacionais, que passaram a incorporar conceitos e práticas inspirados nesse modelo brasileiro. Nesse sentido, o PFZ assumiu um papel estruturante na agenda de PPs em diferentes níveis, tornando-se referência para a formulação e implementação de estratégias voltadas à segurança alimentar e à superação da pobreza. Essa projeção internacional evidencia como a internacionalização de PPs foi mobilizada como instrumento diplomático, contribuindo para o reposicionamento do Brasil como um ator influente na governança global da segurança alimentar.

O caso PFZ demonstra como a internacionalização de PPs tem se consolidado como um fenômeno abrangente, envolvendo uma diversidade de países e áreas temáticas e despertando crescente interesse acadêmico nos últimos anos (Graham, Shipan e Volden, 2013; Oliveira e Pal, 2018; Oliveira *et al*., 2019). Apesar disso, Faria (2022) afirma que ainda são escassas as análises que exploram esse processo como um componente efetivo da política externa ou como parte das estratégias nacionais de inserção internacional. As abordagens que tratam da cooperação internacional para o desenvolvimento, da cooperação Sul-Sul e do *soft power* representam algumas exceções, pois frequentemente abordam o compartilhamento, a exportação e a importação de PPs (Milhorance, 2013; Milani e Lopes, 2014; Milani e Duarte, 2015; Chatin, 2016; Lima, 2016; Morais, 2017; Milhorance, 2018; Pomeroy, Suyama e Waisbich, 2019). No entanto, elas raramente se articulam de forma direta com o campo da internacionalização, sendo comum que deixem de explorar com profundidade tanto a internacionalização como uma ferramenta intencional de política externa quanto o papel ativo da própria política externa na internacionalização de PPs (Faria, 2022).

Diante disso, este artigo investiga a internacionalização de PPs enquanto instrumento da política externa brasileira (PEB) através das análises da literatura especializada sobre internacionalização do Programa Fome Zero (PFZ). Assim, buscou-se compreender as distintas abordagens deste conjunto analítico sobre os motivos e os impactos da mobilização estratégica do PFZ para a PEB dos dois primeiros mandatos de Lula da Silva (2003-2010). Para isso, adota-se a seguinte pergunta norteadora: "De que maneira, de acordo com a literatura especializada, a internacionalização do Programa Fome Zero foi utilizada como instrumento da política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010)?".

O artigo parte da premissa de que os avanços obtidos no plano doméstico, por meio da implementação e posterior internacionalização do PFZ, contribuíram significativamente para o reconhecimento do Brasil como um parceiro legítimo, solidário e comprometido com o enfrentamento da fome e da pobreza no cenário internacional. Compreende-se que a internacionalização das políticas associadas ao PFZ ultrapassa o campo técnico da cooperação internacional para se inserir no campo estratégico da política externa (Stone, Oliveira e Pal, 2019).

Com base nisso, o artigo investiga, por meio da literatura especializada, como esse processo desempenhou um papel relevante na construção da identidade internacional do Brasil, ao fortalecer a posição do país como aliado estratégico de nações da América Latina, do Caribe e da África. Esse movimento consolidou parcerias políticas e econômicas, ampliou a atuação brasileira em fóruns multilaterais e favoreceu a percepção do país como um *system-affecting state*, isto é, um Estado capaz de impactar ativamente a dinâmica do sistema internacional.

Para realizar a discussão proposta, inicialmente, fez-se revisão integrativa para sintetizar a produção empírica e teórica acumulada sobre o tema (Broome, 1993). Tal abordagem permite mapear e analisar criticamente o conhecimento já produzido sobre determinado tema, integrando os achados de diferentes estudos, identificando lacunas e possibilitando a formulação de novas interpretações (Polit e Beck, 2001; Benefield, 2003; Mendes, Silveira e Galvão, 2008; Botelho, Cunha e Macedo, 2011).

A discussão proposta neste artigo está estruturada em três seções, além desta Introdução e da Conclusão. A primeira seção descreve a metodologia adotada, detalhando os critérios de seleção da literatura e os procedimentos de análise empregados. A segunda estabelece um referencial teórico que busca demonstrar a relação entre a internacionalização de PPs e a política externa, evidenciando os vínculos conceituais e práticos entre essas duas áreas. Por

fim, a terceira seção será dedicada à apresentação dos resultados coletados por meio da revisão integrativa, com o objetivo de identificar de que maneira a internacionalização do PFZ foi instrumentalizada como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil durante os dois primeiros mandatos de Lula.

2. Metodologia

O modelo metodológico de revisão integrativa proposto por Botelho, Cunha e Macedo (2011) organiza a revisão integrativa em seis etapas fundamentais. A primeira etapa consiste na definição do tema e na formulação da pergunta de pesquisa (Mendes, Silveira e Galvão, 2008), que deve ser clara e específica (Silveira e Galvão, 2005; Ursi e Galvão, 2006). No presente artigo, tanto o tema quanto a pergunta de pesquisa seguem a mesma delimitação orientadora: a utilização da internacionalização do PFZ como instrumento da PEB dos governos Lula (2003-2010). O próximo passo é a definição das palavras-chave, da estratégia de busca, bem como dos bancos de dados a serem utilizados (Broome, 1993). Para esta pesquisa, foram selecionadas as seguintes palavras-chaves: "Política Externa", "Fome Zero", "Fome", "Segurança Alimentar", "Pobreza" e "Brasil", bem como suas respectivas versões em inglês. Elas foram combinadas de forma categórica utilizando o operador booleano "AND", com o intuito de obter resultados que integrem esses termos em conjunto. As bases de dados definidas para a busca foram a Scopus e o Portal de Periódicos da CAPES.

Na Scopus, optou-se pela utilização exclusiva de termos em inglês, em razão de sua abrangência internacional e da predominância da língua inglesa nas publicações científicas ali indexadas. Considerando que a Scopus agrega periódicos de diversas partes do mundo, o uso de descritores em inglês amplia significativamente o alcance da busca, favorecendo a identificação de estudos relevantes em diferentes contextos. Já no CAPES, optou-se por combinar palavras-chave em português e em inglês, tendo em vista que o portal reúne uma ampla variedade de estudos em sua base de dados, tanto nacionais quanto internacionais. Adicionalmente, o termo "Brasil" ou "Brazil" aparece nas estratégias de busca para delimitar a pesquisa, visto que a sua ausência gera um volume excessivo de resultados, o que comprometeria a precisão e a pertinência dos achados. A inserção do termo não compromete a qualidade ou a abrangência da revisão, ao contrário, contribui para sua relevância e aderência ao objeto investigado.

A segunda etapa consiste no estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão, que devem ser identificados no estudo, sendo claros e objetivos (Ganong, 1987). No caso proposto, definiu-se três critérios de inclusão/

exclusão aos quais todos os artigos selecionados atenderam integralmente. Eram eles: 1) abordar a política externa brasileira, mais especificamente dos governos Lula (2003-2010); 2) abordar o fenômeno de internacionalização de políticas públicas; 3) abordar o Programa Fome Zero e/ou políticas que abordem o combate à fome e à pobreza.

A terceira etapa consiste na identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados. Para isso, deu-se início à busca nas bases de dados selecionadas, com o objetivo de pré-selecionar os estudos a serem incluídos na revisão, utilizando as palavras-chave supracitadas. Foi, então, realizada a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave de todas as publicações localizadas pela estratégia de busca. Após uma triagem inicial e a exclusão dos documentos duplicados, foram pré-selecionados 22 estudos para compor a revisão integrativa. Diante disso, procedeu-se à leitura integral de vinte dos textos, com o objetivo de verificar se atendiam, de fato, a todos os critérios de inclusão e exclusão estabelecidos, o que resultou na exclusão de oito deles. Vale destacar que dois dos textos inicialmente pré-selecionados não puderam ser analisados integralmente por não estarem disponíveis para acesso público, o que também motivou sua exclusão. Os critérios de exclusão e os textos excluídos estão representados no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Quadro de Exclusão

TEXTOS	CRITÉRIO DE EXCLUSÃO
Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities	2 e 3
Brazilian International Development Cooperation and Public Opinion: Domestic Costs Faced by a Troubled Emerging Donor	2 e 3
Globalising solidarity or legitimating accumulation? Brazilian strategies and interests in Africa	2 e 3
International Development Cooperation as a Foreign Policy Instrument: The Political Economy of Brazilian Technical Cooperation from 2003 to 2016	2 e 3
New donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American emerging donors	2 e 3
Nigeria-Brazil Relations: Ties that Bind and Binds that Tie	Indisponível
Papel da Cooperação Técnica Brasileira com os países africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) o campo da segurança alimentar	2 e 3
The Dismantling of Brazilian Democracy: International Capital and Rentier Elites	2 e 3
The Role of the Brazilian Cooperation Agency in Promoting South-South Cooperation	2 e 3
The sources of moral authority: Policy networks and structuring south-south cooperation	Indisponível

Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, dois estudos foram incluídos por meio de uma busca complementar, de caráter não sistemático, realizada durante a leitura de outras publicações e referências bibliográficas. Ao final desse processo, foram selecionados 14 estudos para compor o corpo da revisão integrativa.

A quarta etapa tem por objetivo sumarizar e documentar as informações extraídas dos estudos encontrados nas fases anteriores, de forma concisa e fácil (Broome, 1993). Ursi e Galvão (2006) falam que, para extrair as informações dos artigos, deve-se fazer uso de um instrumento que permita analisar separadamente cada documento selecionado. Com base nessa orientação, o instrumento utilizado foi o Quadro Resumo, elaborado com a finalidade de organizar e condensar as informações relevantes dos estudos selecionados, de modo a subsidiar a resposta à pergunta de pesquisa. O Quadro Resumo corresponde ao Apêndice A, ao final deste artigo.

A quinta etapa refere-se à discussão dos estudos selecionados para a revisão integrativa, momento em que o Quadro Resumo mostrou-se particularmente útil para a sistematização e visualização das informações. Essa etapa consistiu na reunião e comparação das informações extraídas dos documentos, permitindo a realização de inferências e reflexões analíticas. As contribuições desta etapa serão exploradas de forma mais aprofundada e qualitativa nas seções de Resultados e Conclusão.

Por fim, a sexta etapa consiste na elaboração do artigo, que contempla a descrição de todas as fases percorridas e apresenta os principais resultados obtidos. Para Mendes, Silveira e Galvão (2008), essa etapa é um trabalho de extrema importância, já que produz impacto devido ao acúmulo do conhecimento existente sobre a temática pesquisada.

Desse modo, ao adotar a revisão integrativa como metodologia, buscou-se não apenas sistematizar o conhecimento já produzido sobre a internacionalização do PFZ, mas também evidenciar de que maneira, sob a perspectiva dos autores, esse processo se articulou com os objetivos e as diretrizes da PEB durante os governos Lula. Este estudo pretende contribuir para uma compreensão mais abrangente do papel estratégico desempenhado pelas políticas sociais brasileiras na construção da imagem internacional do país. Ao final, espera-se que os achados apresentados possam lançar luz sobre os vínculos entre política externa e a internacionalização de PPs, bem como inspirar novas investigações que aprofundem esse campo de estudo ainda em consolidação.

3. Internacionalização de Políticas Públicas e Política Externa

O estudo da internacionalização de PPs revela um fenômeno emergente, especialmente em países do Sul global, como o Brasil. Também observa-se que a produção de políticas bem-sucedidas não é mais suficiente, sendo necessário "vender" essas políticas ao mundo, estabelecendo um movimento estratégico de legitimação interna e internacionalização de políticas. Tal movimento, muitas vezes, se conecta diretamente a estratégias mais amplas de política externa (Oliveira e Faria, 2017). Diante disso, à medida que a internacionalização de PPs se consolida como um fenômeno amplamente disseminado, torna-se possível identificá-la também como um importante instrumento da política externa dos Estados (Stone, Oliveira e Pal, 2019; Faria, 2022). Exemplos concretos desse processo podem ser observados na "ajuda externa" e na "cooperação internacional para o desenvolvimento", que não se limitam à uma oferta de bens materiais e assistência técnica, mas, frequentemente, envolvem o compartilhamento de instrumentos de política, modelos institucionais e *expertise* entre países, promovendo trocas que são, ao mesmo tempo, técnicas e políticas (Hoebink, 2010; Besada e Kindornay, 2013). É nessa proposição que este artigo se fundamenta, ao buscar demonstrar como a internacionalização de PPs pode servir como um meio estratégico para ampliar a influência de Estados como o Brasil no cenário global.

Faria (2012) observa que, a partir dos anos 2000, países historicamente posicionados como "importadores" de PPs passaram a ocupar o papel de "exportadores". O Brasil foi um exemplo neste cenário, no qual a internacionalização de PPs passou a ser concebida como um instrumento de inserção internacional. A internacionalização de PPs pode fazer parte do chamado *soft power*, um termo utilizado nas relações internacionais para descrever a maneira que um Estado tenta influenciar, indiretamente, o comportamento ou interesses de outros Estados (Nye, 2004; Wang e Lu, 2008). Um exemplo disso ocorre quando um país, com o objetivo de ampliar sua influência em uma organização ou regime internacional, aumenta sua capacidade ou interesse em promover a disseminação de políticas (Faria, 2022).

É amplamente reconhecido o papel dos regimes internacionais na disseminação de normas e ideias, processo frequentemente moldado pela influência de potências dominantes no sistema internacional (Krasner, 2012). No entanto, mais recentemente, autores como Oliveira (2019), Milhorance (2013; 2020) e Faria (2018) têm chamado atenção para o papel das organizações internacionais (OIs) como facilitadoras da internacionalização.

Destaca-se sobretudo o fortalecimento da cooperação Sul-Sul no início do século XXI, visto que as OIs são espaços para a construção coletiva de *expertise* e autoridade. Tal processo contribuiria para a criação de ambientes destinados à elaboração e circulação de *best practices* e recomendações para a reforma de políticas nacionais (Devin e Smouts, 2011). Tais estudos demonstram que, embora os regimes internacionais tendam a refletir os interesses dos países mais poderosos, existe espaço para que Estados em outros estágios de desenvolvimento exerçam influência, permitindo a inserção de suas agendas e experiências no debate internacional e desafiando, ainda que parcialmente, as assimetrias tradicionais de poder (Krasner, 2012).

Nesse sentido, a internacionalização está relacionada a um processo em que certos atores buscam alterar ou moldar o *statu quo* de um campo ou área de interesse governamental. Portanto, ela estaria estreitamente vinculada às mudanças de paradigmas nas abordagens e nas formas de atuação dos governos, que utilizam o poder dos atores externos para sustentar e implementar tais transformações (Howlett e Ramesh, 2002). Menezes e Vieira (2021) defendem que a internacionalização de PPs permite que Estados emergentes se posicionem como atores normativos, ou seja, como referências no estabelecimento de novas normas internacionais. Em outras palavras, a formulação de soluções políticas para os problemas das sociedades em desenvolvimento, refletidas em políticas específicas e formas particulares de sociabilidade e identidade, pode ser socializada e amplificada no cenário internacional (Xiaoyu, 2012). Estados que atuam como "líderes de políticas" tendem a influenciar mais rapidamente a adoção em outros lugares, principalmente quando possuem conexões estratégicas com outras jurisdições (Mintrom e Vergari, 1998). Nesse contexto, a internacionalização de PPs é vista como uma estratégia para fortalecer a imagem de um país ou região, apresentando-o como um modelo de inovação e boa governança, contribuindo para a ampliação da sua influência em arenas globais (Simmons, Dobbin e Garrett, 2006).

Um exemplo notável desse fenômeno ocorreu durante os dois primeiros mandatos Lula da Silva. Como demonstraremos na revisão da literatura especializada, a internacionalização de PPs teve um papel fundamental e complementar para a PEB de Lula. De acordo com Faria (2002), ela era considerada a espinha dorsal da política externa da época, sendo central para, ao menos, cinco dos objetivos e/ou estratégias mais importantes de uma política externa autoproclamada "ativa" e "altiva": a) a promoção do regionalismo pós-liberal na América Latina; b) a defesa de novos ou ampliados papéis para organizações internacionais; c) a revitalização da cooperação Sul-Sul; d) a diplomacia presidencial; e e) a promoção da cooperação bilateral

sistemática com países da América Latina e da África (Lima, 2010; Ricupero, 2010; Silva, 2015; Vigevani e Cepaluni, 2007).

Para aprofundar a compreensão sobre os modos pelos quais a internacionalização de PPs foi mobilizada como instrumento da PEB, recorremos à tipologia de Faria (2022). Ele classifica os diferentes instrumentos de política externa empregados pelos países na obtenção de seus objetivos de política externa nas seguintes categorias: 1) instrumentos políticos, que englobam as diversas formas de diplomacia, a construção de coalizões ou alianças internacionais, a criação de novas organizações ou a utilização de organizações existentes, bem como a promoção de regimes internacionais; 2) instrumentos econômicos, que incluem a ajuda externa, as políticas econômicas e comerciais, além das sanções econômicas; 3) instrumentos culturais, como o estabelecimento e a promoção da identidade nacional, a busca pela melhoria da reputação do país no exterior por meio do *nation branding*, a aplicação de conceitos e técnicas de marketing corporativo a países, com o objetivo de aprimorar sua imagem nas relações internacionais (Kerr e Wiseman, 2013), e o *soft power*; e 4) instrumentos militares, que envolvem a persuasão por meio de ameaças ou pressão militar, bem como o uso direto da força, ou seja, a guerra. Ele demonstra, no Quadro 2 a seguir, exemplos hipotéticos de como a internacionalização de políticas pode ser associada a esses instrumentos de política externa.

Quadro 2 – Exemplos hipotéticos de internacionalização de PPs como instrumentos de Política Externa

Instrumentos de Política Externa	Exemplos Hipotéticos
Instrumentos Políticos	
Diplomacia	A diplomacia presidencial, por exemplo, pode incluir a promessa de partilhar *expertise* em políticas sociais.
Alianças Internacionais	A ampliação de uma aliança pode ser alcançada por meio da cooperação para o desenvolvimento, abrangendo a internacionalização de políticas.
Organizações Internacionais	Para garantir o apoio à criação de uma OI, o país pode estar disposto a internacionalizar aos futuros membros algumas das suas instituições nacionais ou políticas bem-sucedidas.
Regimes Internacionais	A partilha de conhecimentos especializados em um determinado domínio político pode ser a razão pela qual os regimes são criados ou expandidos.
Instrumentos Econômicos	
Ajuda Externa	A internacionalização de conhecimentos especializados em vários domínios políticos é um componente frequente da ajuda externa.
Políticas Econômicas e Comerciais	O estabelecimento de acordos comerciais implica geralmente a adoção nacional de determinadas políticas e/ou instituições.
Sanções Econômicas	As sanções econômicas podem ser aliviadas ou suspensas desde que uma determinada política seja adotada pelo país alvo.

Instrumentos de Política Externa	Exemplos Hipotéticos
Instrumentos Culturais	
Identidade Nacional	A autocompreensão de um país como promotor da paz mundial pode envolver a internacionalização de instituições e políticas nacionais.
Nation Branding	A promoção da imagem internacional de um país como representante líder das nações do terceiro mundo pode incluir a internacionalização de políticas nacionais de desenvolvimento ou sociais.
Soft Power	A cooperação Sul-Sul, que é geralmente entendida como uma forma de *soft power* e frequentemente envolve internacionalização de políticas, pode ser promovida para garantir um apoio mais amplo à reinvindicação de um país em uma organização internacional.
Instrumentos Militares	
Persuasão/Pressão militar	A persuasão/pressão militar pode ser empregada para promover mudanças políticas no país alvo.
Guerra	A guerra acabou se mostrando uma forma eficiente de promover tanto a mudança de regime quanto de políticas por parte do inimigo.

Fonte: Faria, 2022 (tradução própria).

Os governos Lula são exemplos de como esses instrumentos foram utilizados estrategicamente, visto que as políticas que o Brasil possuía e estava desenvolvendo no âmbito doméstico em várias áreas, como agricultura, saúde, educação, proteção social e administração pública, entre outras, foram centrais para a conquista dos objetivos internacionais do país durante aquele período (Faria, 2022). Determinado a posicionar o Brasil como líder global na luta contra a fome e a pobreza, Lula utilizou sua diplomacia ativa para fortalecer essa agenda internacionalmente (Lima, 2023). Sua imagem como um líder carismático e símbolo de uma esquerda renovada, capaz de aliar uma política econômica sólida a amplas medidas sociais, consolidou sua posição como uma voz representativa do Sul global e como uma ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na busca por uma ordem econômica mais equilibrada, justa e equitativa (Nina, 2006).

O PFZ foi implementado nesse contexto, como prioridade social dos governos Lula (Monteiro, 2003), marcando um período em que as políticas relacionadas a segurança alimentar e nutricional (SAN) foram colocadas no centro da política de desenvolvimento do país, com o objetivo de garantir qualidade, quantidade e regularidade no acesso à alimentação para toda a população brasileira (Arruda e Arruda, 2007). O PFZ ganhou projeção internacional ao ser levado por Lula aos mais importantes foros e reuniões internacionais, recebendo apoio da comunidade internacional e passando a integrar a agenda global (Cunha, 2010). O seu êxito foi de tal magnitude que ele passou a ser internacionalizado para países da África e da América Latina

com o apoio de organizações multilaterais (Bursztyn, Milhorance e Sabourin, 2019; Leite e Leite, 2022).

Assim, observa-se que todos os resultados positivos alcançados pelo PFZ levaram-no a ser considerado uma *best practice* (Faria, 2012). Ele é hoje reconhecido como um modelo a ser seguido por diversas organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) e o Programa Mundial Alimentar (PMA), e por ONGs internacionais, como ActionAid e Oxfam, que elogiaram a abordagem brasileira no combate à fome e à pobreza (Fraundorfer, 2013). Diante disso, o exemplo do Brasil serviu de inspiração para outros países, especialmente na América Latina e na África lusófona, que estavam, também, empenhados em erradicar a fome (MacMillan, 2010).

Legrand (2016) associa a internacionalização de PPs à emergência de desafios transnacionais, argumentando que esse processo tende a ocorrer quando tais desafios ganham destaque na agenda global passando a demandar respostas coordenadas entre os países. Nesse cenário, experiências bem-sucedidas ganham visibilidade e são adotadas em outras realidades. A internacionalização do PFZ ocorreu durante uma crise alimentar mundial, que intensificou o debate sobre SAN e o papel de políticas sociais eficazes (Fouilleux, 2009). De acordo com Milhorance (2020), essa crise foi desencadeada pelo aumento dos preços do trigo, arroz, soja e milho nos mercados internacionais, seguido por um crescimento dos investimentos inseguros no setor agrícola. Como consequência, o combate à fome tornou-se um tema central da agenda internacional (IFPRI, 2008), promovendo convergência em alto nível e inserindo a assistência alimentar, a segurança alimentar de longo prazo e o direito à alimentação no debate global (Peck e Theodore, 2015).

Além disso, a crise financeira e alimentar desencadeou uma "crise epistêmica", desestabilizando o conhecimento sobre o mundo social e contestando a autoridade dos especialistas (Hernando Pautz e Stone, 2018). Nesse cenário, a capacidade das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) de cumprir seus mandatos e enfrentar desafios globais foi amplamente questionada pela comunidade internacional, devido a fatores como ineficiência, disfunções burocráticas e falta de transparência, que se tornaram ainda mais evidentes no contexto da crise alimentar mundial (Barnett e Finnemore, 2004; Fouilleux, 2009; Devin e Smouts, 2011). Paralelamente, representantes diplomáticos das chamadas potências emergentes, como Brasil, Índia e China, intensificaram suas críticas ao sistema da ONU, reivindicando maior participação nos processos de tomada de decisão multilaterais (Milhorance, 2020). As chancelarias desses países passaram a questionar os procedimentos

e o desempenho dos órgãos da ONU, sem, no entanto, contestar o sistema como um todo (Milhorance e Soulé-Kohndou, 2017).

Nesse cenário, novas soluções políticas, incluindo aquelas promovidas pelo PFZ, ganharam destaque e se tornaram cada vez mais atraentes para a comunidade internacional (Milhorance, 2020). Graças aos recursos diplomáticos empregados na disseminação de seus instrumentos e ideias, bem como ao acesso proporcionado pelo PFZ às organizações internacionais, sua legitimidade no diálogo político e na cooperação em segurança alimentar foi amplamente reconhecida (Burstyn, Milhorance e Sabourin, 2019). Esse ambiente favoreceu o surgimento de iniciativas de cooperação triangular com agências da ONU, como a FAO e o PMA, entendidas como instrumentos para o fortalecimento de parcerias estratégicas (FAO, 2013).

Temos, então, que o Brasil não apenas compartilhou conhecimentos e práticas bem-sucedidas, mas também fortaleceu laços políticos e econômicos com os países do Sul, consolidando sua posição como um ator global relevante e influente. Compreendemos que esse movimento estratégico visava a promoção de soluções brasileiras eficazes para problemas globais, e, também, a construção de uma nova identidade internacional para o Brasil.

De acordo com Lima (2005), existem dois perfis internacionais distintos para países em desenvolvimento, associados a duas identidades internacionais específicas. A primeira é a de um *system-affecting state*, conceito desenvolvido por Keohane (1969), correspondendo àqueles países que, embora possuam recursos e capacidades relativamente limitados em comparação com as potências, adotam uma postura internacional assertiva, valorizando as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países semelhantes, a fim de influenciar nos resultados internacionais. A segunda identidade, referida à economia global, é a de "grande mercado emergente", categoria cunhada pelo *US Trade Representative*, que faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Lima (2005) vai afirmar que, nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor no mundo globalizado e as iniciativas internacionais são pensadas como mecanismos para "encapsular" as reformas domésticas; a ação coletiva com países semelhantes geralmente é subestimada, prevalecendo a cooperação com os países desenvolvidos.

A construção de uma nova identidade internacional do Brasil sob os governos Lula está intimamente ligada à transição de uma identidade de "grande mercado emergente" para a de "*system-affecting state*". Essa mudança reflete

uma alteração no paradigma da PEB, marcando uma diferença significativa em relação ao paradigma das presidências anteriores e refletindo, portanto, não apenas uma mudança de posicionamento estratégico, mas também uma nova percepção do papel do Brasil no cenário internacional. De acordo com Lima e Hirst (2006), a inclusão da agenda social como eixo central da diplomacia brasileira representou uma das primeiras e mais importantes inovações do governo Lula. Lula, por meio de sua identificação com grandes causas sociais, como a erradicação da fome e a redução das desigualdades, desempenhou um papel fundamental na projeção do Brasil como uma potência emergente no cenário global (Ricupero, 2010). Nesse contexto, resgatou e conferiu protagonismo ao tema da SAN, reforçando seu compromisso com a justiça social.

4. Resultados

Os resultados deste estudo evidenciam como a internacionalização do PFZ foi incorporada à PEB, especialmente nos governos Lula, ao articular a promoção da SAN com interesses estratégicos e diplomáticos do país. Eles foram obtidos a partir dos textos selecionados, que estão identificados no Quadro 3 abaixo. Os seus resultados estão sintetizados no Quadro Resumo, ao final deste artigo.

Quadro 3 – Textos Selecionados

Título	Autor(es)	Ano de Publicação	Base de Dados
A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparadas	Carlos Aurélio Pimenta de Faria	2012	Busca Complementar
A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização	Felipe Zorzi and Mariana Finger	2014	CAPES
A Segurança Alimentar e Nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional	Elis Virginia Santana	2020	CAPES
Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC	Luciana Papi and Klei Medeiros	2015	CAPES
Brazil's foreign policy and health (1995-2010): A policy analysis of the Brazilian health diplomacy – from AIDS to 'Zero Hunger'	Célia Almeida, Thaisa Lima and Rodrigo de Campos	2023	CAPES

Título	Autor(es)	Ano de Publicação	Base de Dados
Brazilian foreign policy for the Global South: the creation of the Centre of Excellence against Hunger	Clarissa Dri and Andressa Caroline da Silva	2020	SCOPUS
Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira	Thiago Lima, Flávia Belmont and Atos Dias	2013	CAPES
Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010)	Felipe de Albuquerque	2015	CAPES
Explaining Brazil as a rising State, 2003-2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument	Henrique Menezes and Marcos Viera	2021	SCOPUS
Foreign Policy Analysis methodology to understand the diffusion of Brazil's agri-food policy under Lula's government	Lourrene Maffra	2021	SCOPUS
"Hunger Cannot Wait": The Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy	Andrés Puntigliano	2006	CAPES
Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017)	Rodrigo Fernando Gallo	2022	CAPES
The Diffusion of Brazilian Public Policies Within International Venues: The Cases of Health and Rural Development	Juliana Luiz and Maria Berta Ecija	2022	SCOPUS
When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy	Cristina Ionue and Natália Coelho	2018	CAPES

Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, Puntigliano (2006) analisa como o conceito de "pobreza", lançado como bandeira nacional do governo Lula por intermédio do PFZ, foi mobilizado estrategicamente como um elemento legitimador da PEB, se apresentando como uma tentativa de reposicionar o Brasil no sistema internacional ao defender uma nova ordem mundial menos assimétrica entre os países do centro e da periferia. Um dos pontos centrais de sua análise é a forma como o PFZ impulsionou uma reestruturação institucional no Itamaraty, com a criação da Coordenação de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), cuja função era promover e articular as iniciativas brasileiras com organizações nacionais e internacionais, sobretudo no âmbito da ONU, por meio da FAO e do PMA.

A CGFOME fazia parte de um esforço mais amplo de integração entre diferentes órgãos da administração pública, organizações da sociedade civil e atores internacionais. Nesse contexto, experiências brasileiras relacionadas

ao PFZ passaram a ser internacionalizadas. Segundo o autor, ao adotar o combate à pobreza como eixo estruturante da PEB, Lula conseguiu encontrar um propósito compartilhado capaz de sustentar a atuação internacional do Brasil e de seus aliados, articulando interesses nacionais e demandas globais em torno de uma pauta politicamente mobilizadora.

Essa análise de Puntigliano é corroborada por Dri e Silva (2021). As autoras afirmam que a internacionalização do PFZ contribuiu para a criação de um setor específico dentro do MRE para tratar do tema, apontando, também, a criação do CGFOME, responsável por coordenar ações de cooperação humanitária internacional do governo brasileiro, tanto emergenciais quanto estruturais, e por tratar de questões de nutrição, segurança alimentar e soberania, desenvolvimento rural sustentável, gestão integrada de risco e desastres socioambientais, e o diálogo com a sociedade civil no nível internacional. A CGFOME foi, portanto, percebida como um espelho externo do PFZ, com uma estratégia tripla que abrangia as áreas de emergência, estrutura e direitos, adotada pela ONU.

Entretanto, o texto foca na utilização do Centro de Excelência contra a Fome como objeto principal para analisar a PEB dos governos Lula. De acordo com as autoras, essa iniciativa descentralizada de política externa, decorrente da internacionalização do PFZ, contribuiu positivamente para a projeção da imagem internacional do Brasil, ampliando a participação do país nos esforços globais de superação do subdesenvolvimento, em consonância com os princípios da cooperação Sul-Sul voltada para a promoção da justiça social. Para elas, a internacionalização do PFZ está alinhada com a busca por *soft power* por parte do país, correspondendo à tentativa do governo Lula de diversificar parcerias internacionais, a fim de alcançar maior equilíbrio com os países do Norte e ampliar a liderança internacional do Brasil.

Outros objetos de estudo mais específicos também são utilizados por outros autores para explicar essa relação entre internacionalização de políticas e política externa. Gallo (2022), por exemplo, vai analisar a relação entre a PEB e a internacionalização do PFZ por intermédio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). De acordo com ele, a participação brasileira na Missão não se limitou ao cumprimento do mandato voltado à segurança internacional, mas representou uma importante janela de oportunidade para a projeção da política externa brasileira em outras frentes. Nesse contexto, o Haiti tornou-se um espaço privilegiado para a atuação internacional do Brasil, especialmente por meio da internacionalização de iniciativas nas áreas de agricultura e saúde, supostamente voltadas à mitigação da fome e da miséria. Diante disso, Gallo argumenta que a MINUSTAH teria

sido utilizada como plataforma para a internacionalização de diversas políticas inspiradas no PFZ, sugerindo que essa internacionalização foi intencionalmente articulada no contexto da Missão como uma estratégia de, também, *soft power*, evidenciando uma convergência entre ação diplomática e cooperação para o desenvolvimento.

Já Papi e Medeiros (2015) utilizam da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em parceria com diversos órgãos estatais, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para explicar como a política externa do governo Lula caracterizou-se pela utilização de novas formas de cooperação com o eixo Sul-Sul, nos âmbitos econômico, tecnológico e educacional. Segundo os autores, o MDS prestou uma cooperação mais técnica, focada na troca de experiências e conhecimento na área social, enquanto a ABC atuou como uma agência diretamente ligada ao Itamaraty, centralizando os recursos da cooperação para o desenvolvimento e sendo responsável por grandes projetos estruturais.

Nesse contexto, ambos os órgãos desempenharam um papel fundamental na internacionalização das técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas no âmbito doméstico brasileiro, como as derivadas do PFZ. Essa internacionalização passou a constituir, então, um instrumento da PEB, ocorrendo paralelamente ao reconhecimento internacional dessas experiências. Essa dinâmica, de acordo com os autores, reflete uma concepção renovada de PEB, fundamentada em uma valorização da política social doméstica e em uma inserção internacional pautada na solidariedade, na ampliação das parcerias com países em desenvolvimento e na consolidação de um bloco regional não apenas econômico e político, mas também social, por meio da cooperação internacional.

Entretanto, outros estudos avançam para uma perspectiva mais abrangente, ao discutir como temas estruturais da agenda social brasileira, como a SAN, passaram a integrar a política externa de forma estratégica. Esse é o caso de Santana (2020) que analisa a inserção da SAN na PEB dos governos Lula, argumentando que os avanços obtidos no plano doméstico, especialmente por meio do PFZ, contribuíram significativamente para o reconhecimento internacional do Brasil. Segundo a autora, esses resultados consolidaram o país como um aliado estratégico para nações do Sul global no desenvolvimento de políticas de segurança alimentar, ao passo que projetava o Brasil como um modelo internacionalmente reconhecido de combate à fome e à pobreza e que tais países passaram a se posicionar como parceiros políticos e econômicos do Brasil, fortalecendo sua atuação em fóruns multilaterais.

Ao se destacar em uma agenda historicamente marginalizada pelos países desenvolvidos, a autora afirma que o governo brasileiro identificou na SAN e,

consequentemente, na internacionalização do PFZ, uma oportunidade estratégica de ampliar sua inserção internacional, sobretudo por meio do estreitamento de laços com países do Sul, com destaque para o papel desempenhado pelo Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO. Embora o Brasil já ocupasse uma posição de destaque no sistema internacional, a PEB de Lula revelou-se mais proativa e estrategicamente orientada à construção de uma imagem de liderança solidária, engajada na promoção do desenvolvimento e na reconfiguração das dinâmicas de poder global.

Além disso, Almeida, Lima e Campos (2023) também analisam como temas relacionados à saúde, como a SAN, passaram a integrar a PEB, destacando o período dos governos Lula como marco da consolidação desse processo. Segundo os autores, a saúde tornou-se um elemento estratégico para a projeção internacional do Brasil, com a diplomacia da saúde ganhando força e autonomia como área de atuação setorial, um avanço que foi impulsionado pelo ativismo de movimentos sociais e pelo engajamento de diferentes setores do Estado brasileiro. Nesse contexto, os autores afirmam que políticas domésticas como o PFZ foram internacionalizadas a partir dos avanços internos, sendo incorporadas às estratégias de inserção do Brasil no cenário global. Assim, a internacionalização do PFZ refletiu um modelo de cooperação pautado pela horizontalidade e pela valorização de experiências compartilhadas no enfrentamento de desafios comuns.

A cooperação internacional, com destaque para a cooperação Sul-Sul, constitui, assim, um eixo central das análises dos autores revisados, evidenciando seu papel estratégico na política externa brasileira durante os governos Lula. Faria (2012), por exemplo, aprofunda essa discussão ao destacar o objetivo da PEB de Lula de priorizar o eixo Sul-Sul como forma de promover a (re) aproximação do Brasil com outros países da periferia do sistema capitalista. Essa diretriz foi operacionalizada, segundo o autor, tanto pela ampliação e redirecionamento da ajuda internacional oferecida pelo Brasil, quanto pela internacionalização de políticas sociais bem-sucedidas no plano doméstico, como o PFZ. Faria vai afirmar que, ao apresentar o PFZ como uma boa prática a ser replicada internacionalmente, Lula reforçou o caráter solidário e cooperativo de sua política externa, atuando como um verdadeiro empreendedor de políticas. Assim, a estratégia de inserção internacional orientada pela solidariedade e centrada na cooperação Sul-Sul foi não apenas promovida, mas também legitimada e consolidada por meio da internacionalização dessas políticas sociais, uma dimensão que, segundo o autor, foi a mais explicitamente e recorrentemente associada à PEB durante seu governo.

Albuquerque (2015) também argumenta que, durante o governo Lula, a cooperação constituiu uma das bases estratégicas da PEB. Ao abordar temas como segurança alimentar e saúde pública, essas iniciativas não apenas fortaleceram regimes internacionais, mas também ampliaram a projeção do Brasil tanto entre os países periféricos quanto entre países desenvolvidos. Nesse contexto, a internacionalização de PPs, como o PFZ, tornou-se uma ferramenta de legitimação da atuação brasileira como promotora de mudanças pacíficas na ordem internacional. Para ele, a internacionalização de políticas era enxergada como uma oportunidade de alinhar interesses internos às agendas globais, consolidando a imagem do país como um ator relevante e comprometido com temas centrais da governança internacional. As conquistas domésticas deixaram, assim, de ter um alcance estritamente nacional e passaram a ser consideradas pilares estratégicos de inserção internacional, passando a ter impacto sistêmico, dada a abrangência e o número de projetos de cooperação internacional que as incorporam, o que contribuiu para o uso dessas experiências como instrumentos legítimos de política externa.

De acordo com o autor, essa lógica se concretiza, sobretudo, por meio da cooperação Sul-Sul, com destaque para os projetos desenvolvidos junto a países da África, da América Latina, do Caribe e da Ásia, que ocorrem em parceria com organismos internacionais, como a FAO, o que confere ainda mais visibilidade e credibilidade às iniciativas brasileiras. O Brasil, então, se posiciona como um ator propositivo, responsável e inovador no cenário internacional. Albuquerque afirma que, a partir dessa perspectiva, o Brasil busca uma posição mais representativa em uma ordem internacional em transformação, uma ordem que abre espaço para a atuação de países emergentes e oferece margem para a redefinição das estruturas de poder. Diante disso, ao assumir responsabilidades em temas historicamente considerados de "baixa política", como o desenvolvimento e a segurança humana, o país se esforça para ocupar uma posição singular e influente, promovendo ajustes na ordem internacional que refletem as mudanças internas e externas.

Essa estratégia de inserção internacional por meio da cooperação Sul-Sul, ancorada em valores como solidariedade, responsabilidade compartilhada e desenvolvimento conjunto, revela-se ainda mais complexa quando observada à luz dos atores e interesses que moldam sua execução. É nesse contexto que Maffra (2021) propõe uma análise dos fundamentos teóricos da Análise de Política Externa (APE) aplicados à compreensão da política agroalimentar brasileira, com ênfase na sua internacionalização como instrumento estratégico de inserção internacional do Brasil. A autora examina, entre outros elementos, os diversos atores envolvidos nesse processo e identifica duas frentes principais

de atuação: a primeira, direcionada à América Latina, impulsionada sobretudo por setores ligados à participação social e à sociedade civil, além de organismos internacionais com orientação convergente; e a segunda, voltada à cooperação com países africanos, conduzida principalmente por atores vinculados ao setor de *commodities*, à pesquisa científica em melhoramento genético e a instituições financeiras internacionais.

Ela afirma, também, que o sucesso das políticas sociais implementadas durante os governos Lula, em especial o PFZ, contribuiu significativamente para a construção de uma imagem internacional do Brasil como referência no combate à fome e à pobreza. Esse reconhecimento foi ainda mais potencializado pela ascensão de governos ideologicamente alinhados na América do Sul, que, mesmo sem uma articulação formal, criaram um ambiente político favorável à valorização de políticas sociais e ampliaram a visibilidade de modelos como o brasileiro. Nesse sentido, a autora argumenta que a internacionalização do PFZ não deve ser interpretada apenas como a internacionalização espontânea de uma política pública bem-sucedida, mas como parte de uma estratégia deliberada de política externa, que articula interesses domésticos, diplomáticos e econômicos.

Para Maffra, o governo Lula utilizou o PFZ como uma ferramenta para fortalecer o prestígio internacional do Brasil entre países em desenvolvimento, consolidando sua posição de liderança no âmbito da cooperação Sul-Sul. Essa perspectiva é reforçada por Lima, Belmont e Dias (2013), que destacam como as políticas domésticas do governo brasileiro, em especial o PFZ, cuja repercussão internacional foi amplamente vista como positiva, somadas aos avanços concretos em bem-estar econômico e social, elevaram o prestígio do Brasil entre os países em desenvolvimento. Os autores afirmam que a ajuda e a assistência alimentares, promovidas pela cooperação Sul-Sul e pela internacionalização do PFZ, conquistaram crescente visibilidade como parte dos esforços do governo brasileiro para posicionar o país como uma liderança global no combate à fome e na promoção da SAN, argumentando que a internacionalização de práticas, conhecimentos e soluções derivadas do PFZ entre países do Sul tende a configurar um processo cíclico: o fortalecimento da cooperação contribui para o desenvolvimento de capacidades institucionais e políticas nos países parceiros, o que, por sua vez, amplia as possibilidades de interação e colaboração entre nações em desenvolvimento, assegurando a continuidade e a expansão dessas parcerias. Nesse sentido, para o Brasil, esse tipo de atuação internacional representa também uma estratégia de inserção global capaz de articular, de forma integrada, interesses econômicos, sociais e políticos.

No âmbito multilateral, os autores também ressaltam a atuação articulada com organismos internacionais, como a FAO e o PMA, que desenvolveram iniciativas relevantes em parceria com o Brasil a partir da internacionalização do PFZ, reforçando a estratégia brasileira de ampliar sua presença e influência no sistema internacional, especialmente no campo da SAN. Nesse mesmo sentido, Zorzi e Finger (2014) afirmam que a experiência brasileira com o PFZ foi amplamente internacionalizada, sobretudo em países da África e da América Latina, o que conferiu ao Brasil uma posição de destaque nas discussões sobre segurança alimentar tanto no interior da FAO quanto em outros espaços multilaterais. Para os autores, o reconhecimento do sucesso do programa teve grande relevância para o país, pois sua crescente demanda por maior espaço no cenário internacional se baseava justamente no êxito de seu modelo de desenvolvimento e na defesa da justiça social. Dessa maneira, para eles, a cooperação por intermédio da internacionalização de políticas de SAN, como o PFZ, foi instrumentalizada como uma estratégia para garantir maior presença e liderança do Brasil em fóruns e discussões de seu interesse, o que possibilitou angariar apoio de países emergentes e em desenvolvimento.

Inoue e Coelho (2018) também compartilham dessa ideia, argumentando que os ganhos sociais obtidos com a redução da fome, decorrentes da implementação do PFZ no contexto doméstico, foram estrategicamente utilizados como instrumento de fortalecimento do *soft power* brasileiro. Para elas, esses avanços contribuíram para ampliar o *status* do Brasil como ator global e reforçaram sua legitimidade ao passo que impulsionaram significativamente a expansão dos projetos de cooperação conduzidos pelo governo. Nesse contexto, segundo as autoras, a assistência ao desenvolvimento promovida por meio da internacionalização do PFZ passou a cumprir objetivos políticos da política externa brasileira, ao permitir que o país se projetasse como um agente disposto a compartilhar conhecimentos e políticas públicas bem-sucedidas com outras nações em desenvolvimento e do Sul global. Essa atuação evidenciou a capacidade do Brasil de operar em escala global e de buscar maior protagonismo nas principais instituições internacionais.

Nesse sentido, Menezes e Vieira (2021) examinam o ativismo internacional do Brasil e sua ascensão ao *status* de potência emergente durante os mandatos Lula. Para os autores, esse período foi marcado pelos esforços do Brasil em desempenhar um papel ativo na reformulação de normas e instituições internacionais, especialmente no campo do desenvolvimento internacional, mas também na promoção de novos arranjos internacionais voltados para o desenvolvimento social global, ao propor soluções concretas para desafios compartilhados. Nesse contexto, a internacionalização do PFZ e de outros

programas sociais passou a desempenhar uma função central na política externa do país, oferecendo um modelo alternativo de desenvolvimento e uma nova estrutura de governança para a cooperação internacional. Segundo eles, a atuação brasileira expressou uma concepção própria sobre os desafios do desenvolvimento global, refletida na ênfase à internacionalização de políticas públicas e modelos bem-sucedidos, como o PFZ, por meio da cooperação técnica com países do Sul global, refletindo uma autoidentificação do Brasil como um país não apenas receptor, mas também fornecedor de soluções e conhecimento para a ordem global.

Para os autores Menezes e Vieira (2021), a internacionalização do PFZ simbolizou a ambição brasileira de influenciar normas internacionais a partir de uma perspectiva do Sul, e foi respaldada por um conjunto de experiências sociais bem-sucedidas no plano doméstico, fortalecidas por um cenário de crescimento econômico e legitimadas por organizações internacionais, representando não apenas uma exportação de práticas, mas a promoção de uma visão de mundo alinhada a um projeto de desenvolvimento social inclusivo. É importante pontuar que os autores também incluem na atuação internacional do Brasil nesse período a criação de instituições voltadas especificamente à disseminação dessas políticas e à consolidação de uma agenda própria de desenvolvimento, como o IPC-IG e o Centro de Excelência contra a Fome, que, como já posto anteriormente neste trabalho, são frutos da internacionalização do PFZ e contribuíram para institucionalizar a dimensão ideacional da política externa brasileira, além de reforçar o papel do país como *norm maker* no campo do desenvolvimento internacional.

Por fim, Luiz e Ecija (2022) afirmam que o Brasil se engajou na internacionalização de políticas como um meio de atingir a ambição do país em alterar seu *status* internacional. O PFZ, em particular, foi utilizado como um instrumento diplomático na promoção da imagem do Brasil como referência em segurança alimentar e combate à pobreza. Para eles, a internacionalização do PFZ deve, então, ser compreendida como parte integrante da estratégia mais ampla da política externa "ativa e altiva" adotada durante os governos Lula, marcada por um maior engajamento e protagonismo do Brasil em fóruns multilaterais, minilaterais e (inter)regionais.

Essa postura refletia a percepção de que a transformação do *status* global do Brasil exigia mudanças na arquitetura da governança internacional e que a internacionalização de políticas sociais bem-sucedidas oferecia uma via legítima para o fortalecimento da presença brasileira nesses espaços. Além do engajamento crescente com organismos multilaterais, como as agências da ONU, os autores destacam também a atuação estratégica do país no âmbito

do regionalismo e do inter-regionalismo, com o objetivo de promover não apenas suas políticas, mas também seus valores, paradigmas e alternativas de desenvolvimento. Assim, eles afirmam que a ampliação da participação brasileira em arenas globais e regionais integrou um projeto mais amplo de internacionalização das políticas sociais, consolidando a internacionalização de normas e modelos nacionais como componente essencial da estratégia diplomática da política externa "ativa e altiva".

6. Conclusão

Os resultados aqui alcançados corroboram as análises que apontam que a internacionalização de PPs, sobretudo em países do Sul global, não ocorre de maneira aleatória ou estritamente técnica, mas está inserida em estratégias mais amplas de política externa. Os Estados internacionalizam suas políticas em busca de reconhecimento, influência e projeção internacional. Para tanto, buscam utilizar modelos domésticos bem-sucedidos como instrumentos de legitimação e construção de autoridade no cenário global. Em contextos historicamente marcados por assimetrias, essa prática permite que países em desenvolvimento ampliem sua capacidade de atuação, desafiando a centralidade das potências tradicionais, e insiram suas próprias agendas e experiências no debate internacional.

O modo como determinados governos moldam suas estratégias internacionais a partir de valores específicos ganha relevância neste cenário. No caso do Brasil, durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010), a internacionalização de políticas sociais refletiu uma orientação humanitária e solidária, que buscava combinar interesses nacionais com o compromisso ético em relação ao desenvolvimento global. A internacionalização de políticas, nesse sentido, tornou-se não apenas uma forma de "vender" soluções políticas, mas também de moldar normas, difundir valores e fortalecer redes de cooperação baseadas em princípios de justiça social e equidade.

Os resultados da revisão integrativa permitiram demonstrar que a internacionalização do Programa Fome Zero foi mobilizada como um dos principais pilares da política externa brasileira durante esse período. Ainda, a internacionalização do PFZ possibilitou ao Brasil alinhar agendas internas e externas, fortalecer sua atuação em fóruns multilaterais e projetar uma identidade internacional baseada em solidariedade, justiça social e liderança normativa. Verificou-se, nesse contexto, uma intensa mobilização diplomática voltada à

consolidação da imagem do Brasil como um ator solidário e comprometido com o desenvolvimento global. Essa intenção se materializou na criação de estruturas institucionais específicas (CGFOME), na atuação proativa em organismos multilaterais (FAO e PMA) e na promoção da cooperação Sul-Sul, em especial com países da América Latina e da África. Tais iniciativas ampliaram a visibilidade do país no sistema internacional e contribuíram para sua legitimação como formulador de normas no campo da SAN.

Além disso, a cooperação técnica liderada pela ABC, em parceria com o MDS, também é demonstrada como tendo um papel fundamental ao viabilizar a internacionalização de modelos institucionais e tecnologias sociais voltadas ao enfrentamento da fome e da pobreza. Ancorada nos princípios da solidariedade horizontal e da construção conjunta de soluções, essa atuação configurou-se como uma modalidade própria de ajuda externa brasileira. A internacionalização do Fome Zero também foi utilizada como um ativo simbólico na construção da imagem internacional do país, ao passo que fortaleceu o *soft power* brasileiro ao projetar uma identidade associada ao combate à fome, à justiça social e ao desenvolvimento inclusivo. O *nation branding* brasileiro, nesse período, foi ancorado na valorização das conquistas sociais internas como instrumento de projeção de prestígio e influência internacional, sobretudo entre os países em desenvolvimento.

Diante disso, podemos observar como a estratégia adotada refletiu uma articulação multifacetada que mobilizou instrumentos políticos, econômicos e culturais, com o objetivo de transformar a posição internacional do Brasil. Mais do que ampliar sua inserção externa, o Brasil passou a influenciar as dinâmicas normativas e institucionais que regulam a cooperação internacional em áreas como segurança alimentar, desenvolvimento social e combate à pobreza. Ao articular interesses domésticos com objetivos globais sob uma lógica solidária, o país não se limitou a ocupar espaços já existentes, mas procurou moldar estruturas e agendas, reposicionando-se como formulador de normas e promotor de modelos alternativos de cooperação.

Nesse sentido, este trabalho contribuiu com a discussão ao compreender essa estratégia como expressão de uma política externa voltada à transição do Brasil de um "grande mercado emergente", para um "*system-affecting state*", como definido por Keohane (1969). A internacionalização do Fome Zero, ao articular elementos técnicos, simbólicos e normativos em torno de uma política pública doméstica de alto impacto social, constituiu um exemplo concreto dessa ambição de transformar a capacidade de influência do Brasil em termos qualitativos. Portanto, conclui-se que essa experiência evidenciou uma inflexão estratégica na política externa durante os governos Lula e contribuiu para a

construção de uma identidade internacional alicerçada na solidariedade, na justiça social e na cooperação entre países em desenvolvimento. Trata-se de uma experiência emblemática que revela como políticas públicas domésticas podem ser instrumentalizadas como vetores de projeção internacional e, mais do que isso, como ferramentas de transformação da posição de um país no sistema global.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe de. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 558-581, 2015.

ALMEIDA, Celia; LIMA, Thaisa; CAMPOS, Rodrigo de. Brazilian's Foreign Policy and Health (1995-2010): A policy analysis of the Brazilian Health Diplomacy – From Aids to "Zero Hunger". *Saúde em Debate*, v. 47, n. 136, p. 17-39, 2023.

ARRUDA, Bertoldo; ARRUDA, Ilma. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World*: International Organizations in Global Politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BENEFIELD, Lazelle. Implementing Evidence-Based Practice in Home Care. *Home Healthcare Nurse: The Journal for the Home Care and Hospice Professional*, v. 21, n. 12, p. 804-809, 2003.

BESADA, Hany; KINDORNAY, Shannon. *Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

BEYEA, Suzanne; NICOLL, Leslie. Writing an Integrative Review. *AORN Journal*, v. 67, n. 4, p. 877-880, 1998.

BOTELHO, Louise; CUNHA, Cristiano; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BROOME, Marion E. Integrative Literature Reviews for the Development of Concepts. In: RODGERS, Beth L.; KNALF, Kathleen A. (ed.). *Concept Development in Nursing*: Foundations, Techniques, and Applications. Philadelphia: Saunders, 1993.

BURSZTYN, Marcel; MILHORANCE, Carolina; SABOURIN, Eric. The Politics of the Internationalisation of Brazil's "Zero Hunger" Instruments. *Food Security*, v. 11, n. 2, p. 447-460, 2019.

CHATIN, Mathilde. Brazil: Analysis of a Rising Soft Power. *Journal of Political Power*, v. 9, n. 3, p. 369-393, 2016.

INOUE, Cristina; COELHO, Natália. When Hunger Meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 19, 2018.

COOPER, Harris. *The Integrative Research Review*: A Systematic Approach. Beverly Hills: Sage Publications, 1984.

CUNHA, Bianca. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: *Fome Zero*: uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010.

DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales*. Paris: Armand Colin, 2011.

DRI, Clarissa; SILVA, Andressa Caroline da. Brazilian Foreign Policy for the Global South: The Creation of the Centre of Excellence against Hunger. *Development Policy Review*, v. 39, n. 4, p. 665-681, 2021.

FAO. *FAO's South-South Cooperation to Benefit from Brazilian Expertise*. FAO, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Foreign Policy and Policy Diffusion in Lula da Silva's Brazil (2003-2010). *Contexto Internacional*, v. 44, n. 1, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

FOUILLEUX, Ève. À propos de crises mondiales ...: Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? *Revue Française de Science Politique*, v. 59, n. 4, p. 757-782, 2009.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

GALLO, Rodrigo Fernando. Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017). *Cadernos PROLAM/USP*, v. 21, n. 44, p. 48-77, 2022.

GANONG, Lawrence. Integrative Reviews of Nursing Research. *Research in Nursing & Health*, v. 10, n. 1, p. 1-11, 1987.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

HERNANDO, Marcos; PAUTZ, Hartwig; STONE, Diane. Think Tanks in "Hard Times" – The Global Financial Crisis and Economic Advice. *Policy and Society*, v. 37, n. 2, p. 125-139, 2018.

HOEBINK, Paul. *European Development Cooperation*: In between the Local and the Global. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 4, n. 1, p. 31-50, 2002.

IFPRI. *Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées*: Que faire, par qui et comment. Washington: IFPRI, 2008.

KEOHANE, Robert. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organizational*, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey. *Diplomacy in a Globalizing World*: Theories and Practices. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LEGRAND, Tim. Elite, Exclusive and Elusive: Transgovernmental Policy Networks and Iterative Policy Transfer in the Anglosphere. *Policy Studies*, v. 37, n. 5, p. 440-455, 2016.

LEITE, Maria Laís; LEITE, Jáder. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 3, p. 528-538, 2022.

LIMA, João Antônio. A difusão de políticas na cooperação técnica internacional: evidências da Cooperação Sul-Sul do Brasil. *Mural Internacional*, v. 6, n. 2, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. *Plataforma Democrática*, *Working Paper*, n. 3, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006.

LIMA, Thiago. Cooperação Alimentar Humanitária do Brasil: de uma política inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. In: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (orgs.). *Política Externa Brasileira e Combate à Fome*: lições do passado, perspectivas para o futuro. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023, p. 49-82. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p49-82>.

LIMA, Thiago; BELMONT, Flávia; DIAS, Atos. Cooperação Internacional, assistência alimentar e Política Externa Brasileira. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 4, n. 2, p. 36-55, 2013.

LUIZ, Juliana Ramos; ECIJA, Maria Berta. The Diffusion of Brazilian Public Policies within International Venues: The Cases of Health and Rural Development. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMANO, Giulia C. (eds.). *Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer*: Agents, Objects, Time, Structures and Power. New York: Palgrave Macmillan, 2022.

MACMILLAN, Andrew. Implicações da Estratégia Fome Zero para Outros Países. In: *Fome Zero*: uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010.

MAFFRA, Lourrene. Foreign Policy Analysis Methodology to Understand the Diffusion of Brazil's Agri-Food Policy under Lula's Government. *Ambitos: revista de estudios de ciencias sociales y humanidades*, n. 45, p. 77-88, 2021.

MENDES, Karina; SILVEIRA, Renata; GALVÃO, Cristina. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto & Contexto Enfermagem*, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008.

MENEZES, Henrique; VIEIRA, Marco. Explaining Brazil as a Rising State, 2003–2014: The Role of Policy Diffusion as an International Regulatory Instrument. *Journal of International Relations and Development*, v. 25, p. 107--128, 2021.

MILANI, Carlos; DUARTE, Rubens. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 53-82.

MILANI, Carlos; LOPES, Roberta. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. *Carta Internacional*, v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's Food Policies in International Organisations: Assessing the Processes of Knowledge Framing. *Policy and Society*, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020.

MILHORANCE, Carolina. *New Geographies of Global Policy-Making*: South--South Networks and Rural Development Strategies. London: Routledge, 2018.

MILHORANCE, Carolina; SOULE-KOHNDOU, Folashade. South-South Cooperation and Change in International Organizations. *Global Governance*, v. 23, n. 3, p. 461-481, 2017.

MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra. Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 1, p. 126-148, 1998.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

NINA, Alexandre. Action against Hunger and Poverty: Brazilian Foreign Policy in Lula's First Term (2003-2006). *Working Paper*. Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006.

NYE, Joseph. *Soft Power*: *The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Osmany Porto de *et al*. *Latin America and Policy Diffusion*: From Import to Export. New York: Routledge, 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Policy Ambassadors: Human Agency in the Transnationalization of Brazilian Social Policies. *Policy and Society*, v. 39, n. 1, p. 53-69, 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 36, p. 13-32, 2017.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie. New Frontiers and Directions in Policy Transfer, Diffusion and Circulation Research: Agents, Spaces, Resistance, and Translations. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018.

PAPI, Luciana; MEDEIROS, Klei. Agenda social na política externa do governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC. *Conjuntura Austral*, v. 6, n. 30, p. 75-100, 2015.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast Policy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

POLIT, Denise; BECK, Cheryl. Using Research in Evidence-based Practice. In: *Essentials Of Nursing Research*: Methods, Appraisal, And Utilization. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2001.

POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura. The Diffusion of Social Protection and Food Security Policies: Emerging Issues in Brazilian South-South Cooperation for Development. In: *Latin America and Policy Diffusion*: *From Import to Export*. New York: Routledge, 2019.

PUNTIGLIANO, Andrés. "Hunger Cannot Wait": The Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 36, n. 2, p. 89, 2006.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003--2010). *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 87, p. 35-58, 2010.

SANTANA, Elis Virginia. A Segurança Alimentar e Nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, v. 7, n. 14, p. 110-134, 2020.

SILVA, André Luís. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

SILVEIRA, Renata; GALVÃO, Cristina. O cuidado de enfermagem e o cateter de Hickman: a busca de evidências. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 18, p. 276-284, 2005.

SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006.

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie. Transnational Policy Transfer: The Circulation of Ideas, Power and Development Models. *Policy and Society*, v. 39, n. 1, p. 1-18, 2019.

URSI, Elizabeth; GALVÃO, Cristina. Prevenção de lesões de pele no perioperatório: revisão integrativa da literatura. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 14, n. 1, p. 124-131, 2006.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WANG, Hongying; LU, Yeh-Chung. The Conception of Soft Power and its Policy Implications: A Comparative Study of China and Taiwan. *Journal of Contemporary China*, v. 17, n. 56, p. 425-447, 2008.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The Integrative Review: Updated Methodology. *Journal of Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005.

XIAOYU, Pu. Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 5, n. 4, p. 341-367, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 43-50, 2003.

ZORZI, Felipe; FINGER, Marina. A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização. *Fronteira*, v. 10, n. 19, p. 41-58, 2014.

Apêndice A – Quadro Resumo

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: o Brasil e Venezuela comparados	Faria (2012)	O Fome Zero foi utilizado para projetar o Brasil como protagonista na luta contra a fome em escala global, promovendo a imagem do país como modelo para outras nações em desenvolvimento. A retórica de solidariedade adotada pelo governo brasileiro, centrada na redução das desigualdades e na promoção da justiça social, foi utilizada como ferramenta diplomática para fortalecer alianças e ampliar a presença do Brasil nas discussões multilaterais sobre desenvolvimento e inclusão social. A iniciativa foi [desenhada] em fóruns internacionais e consolidou-se como referência em boas práticas de políticas sociais.
A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e sua instrumentalização	Zorzi e Finger (2014)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento estratégico da inserção internacional do Brasil, alinhado à lógica da cooperação Sul-Sul, que priorizava parcerias com países da América do Sul e da África – regiões consideradas estratégicas para os interesses diplomáticos brasileiros – fortalecendo a imagem do Brasil como liderança emergente. Isso ampliou sua influência internacional, especialmente em fóruns como a FAO, e contribuiu para o reconhecimento do país como defensor da justiça social e do desenvolvimento autônomo. Além disso, a cooperação internacional na área de segurança alimentar por meio da internacionalização do Fome Zero favoreceu o fortalecimento do apoio às propostas brasileiras da reforma do sistema internacional, incluindo a reestruturação do Conselho de Segurança da ONU, contribuindo para projetar no Brasil um papel de liderança entre os países em desenvolvimento.
A Segurança Alimentar e Nutricional ns governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional	Santana (2020)	O Fome Zero e o reconhecimento internacional obtido por intermédio dele foram utilizados para projetar o Brasil como líder em segurança alimentar e nutricional no eixo Sul. O sucesso doméstico do programa fortaleceu o prestígio internacional do Brasil, que passou a influenciar fóruns multilaterais e a consolidar parcerias políticas e econômicas com países em desenvolvimento, por meio de sua internacionalização. Diante disso, a promoção da segurança alimentar foi vista como caminho para uma política externa mais autônoma e uma vitrine internacional da capacidade brasileira em áreas fora da agenda dos países centrais. A política externa passou a incorporar, então, a pauta da segurança alimentar como ferramenta estratégica, especialmente via cooperação Sul-Sul com países da América Latina, Caribe e África.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC	Papi e Medeiros (2015)	O Fome Zero foi utilizado para a ampliação da cooperação Sul-Sul, especialmente por meio do compartilhamento de técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas no Brasil, consolidando uma política externa baseada tanto na solidariedade quanto na ambição de liderança regional e global no campo social. A política externa brasileira passou, então, a integrar ações sociais à diplomacia, rompendo com a lógica neoliberal do Consenso de Washington e valorizando os gastos sociais como parte estratégica da inserção internacional brasileira, por intermédio da atuação conjunta do Ministério do Desenvolvimento (MDS), com foco na cooperação técnica, e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Itamaraty e responsável por grandes projetos estruturais, [central] nesse processo.
Brazil's Foreign Policy and Health (1993-2010): A Policy Analysis of the Brazilian Health Diplomacy – from AIDS to "Zero Hunger" [Política externa e saúde do Brasil (1993-2010): uma análise política da diplomacia brasileira em saúde – da aids ao "Fome Zero"]	Almeida, Lima e Campos (2021)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento da política externa brasileira ao articular, no plano internacional, as agendas do combate à pobreza e promoção do desenvolvimento. Entre 2003 e 2010, o Brasil impulsionou a internacionalização de políticas públicas domésticas, como o próprio Fome Zero, fortalecendo a diplomacia da saúde como um campo com relativa autonomia. Essa estratégia esteve inserida no contexto da Cooperação Sul-Sul, que se consolidou como eixo central da projeção internacional do país. A atuação brasileira foi marcada por uma abordagem "*demand driven*", voltada para o atendimento das demandas específica de países da África e da América Latina, evitando a imposição de modelos e priorizando o diálogo e a construção conjunta de soluções.
Brazilian foreign policy for the Global South: the creation of the Centre of Excellence against Hunger [A política externa brasileira para o Sul Global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome]	Dri e Silva (2011)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento de *soft power* e de cooperação Sul-Sul durante os governos Lula, especialmente por meio da criação do Centro de Excelência contra a Fome (2001), em parceria com o PMA/ONU. Embora concebido por técnicos fora da diplomacia, o Centro foi incorporado à política externa e articulado em fóruns internacionais como estratégia de diversificação de parcerias e busca por maior autonomia frente aos países do Norte. A iniciativa promoveu a disseminação internacional da [...] brasileira em alimentação escolar e segurança alimentar, contribuindo para a imagem do Brasil como liderança entre países em desenvolvimento.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira	Lima, Belmont e Dias (2013)	O Fome Zero foi uma das principais políticas internas dos governos Lula, e aliado a resultados positivos no número do bem-estar econômico e social, desempenhou um papel fundamental na consolidação do Brasil como uma potência global. O Fome Zero teve um impacto significativo na projeção internacional do país, especialmente em temas como combate à pobreza e desenvolvimento social, ao passo que o Brasil compartilhou os conhecimentos, práticas e soluções adquiridos por ele com outras nações do Sul global por meio da cooperação Sul-Sul, não apenas fortalecendo sua posição no sistema internacional, mas também avançando seus interesses econômicos, sociais e políticos. Além disso, as parcerias com organizações como a FAO e o PMA consolidaram o Brasil como líder na luta contra a fome e na promoção da segurança alimentar, reforçando sua imagem de potência emergente estável, comprometida com o multilateralismo e a redução das desigualdades sociais.
Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003–2010) [Cooperação em segurança alimentar com a África como instrumento da política externa do Brasil (2003–2010)]	Albuquerque (2015)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento estratégico da polícia externa brasileira ao ser internacionalizado, reforçando a imagem do país como um ator global comprometido com mudanças pacíficas. Inserido no contexto da cooperação Sul-Sul, o programa foi levado a países em desenvolvimento por meio de parcerias com organizações internacionais, como a FAO. Ao compartilhar políticas bem-sucedidas, o Brasil projeta suas conquistas internas no cenário internacional, abordando temas como segurança alimentar, desenvolvimento agrícola e combate à fome. Essa atuação fortalece sua posição nos regimes internacionais, aproximam-o de países desenvolvidos e reafirmam seu compromisso com valores como a boa governança. Assim, o país busca consolidar-se como um líder responsável e proativo, contribuindo para uma ordem internacional mais estável e sensível às demandas dos países emergentes.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
Explaining Brazil as a Rising State, 2003–2014: the Role of Policy Diffusion as an International Regulatory Instrument [Explicando o Brasil como um Estado em ascensão, 2003–2014: o papel da difusão de políticas como instrumento regulatório internacional]	Menezes e Vieira (2021)	O Fome Zero foi um dos pilares da política externa brasileira durante os governos Lula, sendo utilizado como instrumento de solidariedade com o Sul Global por meio de sua internacionalização, que fortaleceu os laços com países vizinhos e africanos e impulsionou a formação de coalizões com outras nações em desenvolvimento. O Brasil projetou internacionalmente o Fome Zero como forma de influenciar normas internacionais e propor novas formas de governança no campo do desenvolvimento, uma atuação que foi favorecida pelo contexto de crescimento econômico e contou com o apoio de organizações internacionais, que legitimaram e contribuíram para a difusão dessas políticas. Para estruturar e consolidar essa atuação, o país criou instituições como o IPC-IG, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA e a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza. A internacionalização dessas práticas refletiu não apenas a visão brasileira sobre os desafios do desenvolvimento, mas também sua autoimagem como um ator capaz de contribuir para a reforma das normas globais e para a defesa dos interesses dos países periféricos no sistema internacional.
Foreign Policy Analysis Methodology to Understand the Diffusion of Brazil's Agri-Food Policy under Lula's Government [Metodologia de análise de política externa para compreender a difusão da política agroalimentar do Brasil no governo Lula]	Maffra (2021)	O Fome Zero foi promovido internacionalmente como um modelo de política pública bem-sucedida, graças ao contexto político favorável. Nacionalmente, o governo Lula obteve reconhecimento por seus avanços na área social, o que fortaleceu a imagem do Brasil como exemplo a ser seguido. Internacionalmente, o ambiente político da América do Sul, com a ascensão de governos ideologicamente alinhados e a valorização das políticas sociais, ampliou a receptividade ao modelo brasileiro, mesmo sem uma articulação regional formal. Isso contribuiu para a legitimação do Brasil como liderança na Cooperação Sul-Sul e reforçou seu papel como promotor de segurança alimentar no cenário global.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
"Hunger Cannot Wait": the Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy ["A fome não pode esperar": a questão da pobreza na política externa brasileira]	Puntigliano (2006)	O Fome Zero foi utilizado como símbolo da luta contra a pobreza para legitimar antigas demandas por uma nova ordem internacional mais equitativa, atuando com eixo de convergência entre as políticas interna e externa do Brasil. Essa estratégia permitiu ao país mobilizar apoio tanto doméstico quanto transnacional e ampliar sua influência nas esferas de autoridade globais. A política externa brasileira foi, então, reestruturada para internacionalizar as experiências nacionais do Fome Zero, como a reforma agrária e a agricultura familiar, e articular Estado, sociedade civil e organismos multilaterais em torno da agenda da segurança alimentar e da cooperação Sul-Sul. Esse esforço foi institucionalizado com a criação da CGFOME no Itamaraty, que passou a coordenar ações com organismos internacionais, em especial com a FAO e o PMA.
Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação Brasileira no Haiti (2004-2017)	Gallo (2022)	A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) foi utilizada pelo Estado brasileiro não apenas para cumprir um mandato de segurança internacional, mas como uma oportunidade estratégica para a internacionalização de políticas públicas sociais, especialmente aquelas derivadas do Programa Fome Zero. A internacionalização dessas experiências foi internacionalmente articulada como instrumento de *soft power* no contexto da missão, integrando a agenda doméstica de combate à fome à lógica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Durante o período da Minustah, o Brasil implementou iniciativas nas áreas de Agricultura e Saúde com o objetivo de mitigar a fome e a miséria no Haiti, posicionando o país caribenho como um parceiro estratégico na política externa brasileira, especialmente a partir de 2010.
The Diffusion of Brazilian Public Policies Within International Venues: The Cases of Health and Rural Development [A difusão das políticas públicas brasileiras em fóruns internacionais: os casos da saúde e do desenvolvimento rural[	Luz e Ecija (2022)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento da política externa brasileira durante os dois mandatos de Lula, contribuindo para a estratégia de política externa "ativa e altiva" do Brasil que visava aumentar a participação do país em fóruns multilaterais e regionais, além de promover seus valores e políticas públicas no cenário global. A internacionalização do Fome Zero, dentro do contexto de cooperação Sul-Sul, foi uma forma de o Brasil internacionalizar suas políticas sociais como modelos de desenvolvimento alternativos, visando a construção de uma nova ordem global e o reposicionamento do país na governança internacional.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy [Quando a fome encontra a diplomacia: segurança alimentar na política externa brasileira]	Inoue e Coelho (2018)	O Fome Zero foi utilizado como um instrumento da política externa brasileira para fortalecer o *soft power* do país, destacando as conquistas sociais internas na redução da fome, que não só aumentaram a posição do Brasil no cenário internacional, mas também lhe conferiram maior legitimidade como ator global. Nesse contexto, a política externa brasileira passou a integrar variáveis internas, refletindo a conexão entre assuntos domésticos e internacionais, ao passo que o governo Lula usa os avanços domésticos na luta contra a fome para melhorar a imagem do Brasil no exterior e internacionalizar suas políticas sociais, consolidando seu *soft power*. Isso permitiu ao Brasil se apresentar como uma nação disposta a compartilhar seu conhecimento e políticas bem-sucedidas, ampliando sua influência em instituições globais e fortalecendo parcerias estratégicas, especialmente para obter apoio em seus objetivos diplomáticos.

ESTADO DE DIREITO COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS: ENTRE A ABERTURA ECONÔMICA E O CONTROLE POLÍTICO SOB XI JINPING

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a06

Elisa Lobo Pereira[1]

Resumo

A China, historicamente marcada por tradições como o confucionismo e o legalismo, tem reconfigurado seu sistema jurídico a partir da abertura econômica e da inserção global. Nesse sentido, a fim de elucidar tal temática, este artigo possui como objetivo analisar como o Estado de Direito vem sendo construído, reinterpretado e operacionalizado na China contemporânea, com ênfase nos impactos da adesão à OMC e na centralização política sob Xi Jinping. Para isso, foi utilizada a metodologia qualitativa e bibliográfica para examinar o avanço institucional, os limites da independência judicial e o uso estratégico da legalidade para fortalecer a governança. Após minuciosa pesquisa, foi possível concluir que a China adota uma racionalidade jurídica própria, marcada pela tensão entre modernização normativa e centralização do poder.

Palavras-chave: Política Internacional; Direito Internacional; Relações Exteriores; Política Governamental.

1 Doutoranda e mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas. Graduada em Direito e em Relações Internacionais pela mesma instituição. Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal. Pesquisadora na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e Assistente no Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: elisalobope@gmail.com.

THE RULE OF LAW WITH CHINESE CHARACTERISTICS: BETWEEN ECONOMIC OPENNESS AND POLITICAL CONTROL UNDER XI JINPING

Abstract

China, historically marked by traditions such as Confucianism and legalism, has been reconfiguring its legal system since its economic opening and global integration. In this sense, in order to elucidate this theme, this article aims to analyze how the rule of law has been constructed, reinterpreted, and operationalized in contemporary China, with an emphasis on the impacts of joining the WTO and political centralization under Xi Jinping. To this end, qualitative and bibliographic methodology was used to examine institutional progress, the limits of judicial independence, and the strategic use of legality to strengthen governance. After thorough research, it was possible to conclude that China adopts its own legal rationality, marked by tension between normative modernization and centralization of power.

Keywords: International Politics; International Law; Foreign Relations; Government Policy.

EL ESTADO DE DERECHO CON CARACTERÍSTICAS CHINAS: ENTRE LA APERTURA ECONÓMICA Y EL CONTROL POLÍTICO BAJO XI JINPING

Resumen

China, históricamente marcada por tradiciones como el confucianismo y el legalismo, ha reconfigurado su sistema jurídico a partir de la apertura económica y la inserción global. En este sentido, con el fin de esclarecer esta temática, el presente artículo tiene como objetivo analizar cómo se ha construido, reinterpretado y puesto en práctica el Estado de derecho en la China contemporánea, haciendo hincapié en los impactos de la adhesión a la OMC y en la centralización política bajo Xi Jinping. Para ello, se utilizó una metodología cualitativa y bibliográfica para examinar el avance institucional, los límites de la independencia judicial y el uso estratégico de la legalidad para fortalecer la gobernanza. Tras una minuciosa investigación, se pudo concluir que China adopta una racionalidad jurídica propia, marcada por la tensión entre la modernización normativa y la centralización del poder.

Palabras clave: Política internacional; Derecho internacional; Relaciones exteriores; Política gubernamental.

Introdução

A consolidação do Estado de Direito na China constitui um processo recente, complexo e profundamente condicionado por dinâmicas históricas, culturais e políticas específicas. Tradicionalmente alicerçado em doutrinas como o confucionismo e o legalismo, o sistema jurídico chinês privilegiou por séculos a estabilidade social, a moralidade dos governantes e o controle hierárquico, em detrimento da normatividade jurídica formal nos moldes ocidentais. Com a política de "Reforma e Abertura", iniciada por Deng Xiaoping no final dos anos 1970, e, sobretudo, com a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a China passou a incorporar gradualmente práticas e instrumentos jurídicos voltados à previsibilidade normativa, à transparência institucional e à segurança regulatória, especialmente na esfera econômica.

Assim, este artigo possui como objetivo analisar como o Estado de Direito vem sendo construído e reinterpretado na China contemporânea, com ênfase nos impactos da inserção econômica global e nas transformações normativas promovidas sob a liderança de Xi Jinping. Para isso, a investigação está organizada em cinco seções, que oferecem uma análise articulada entre teoria, contexto institucional e elementos históricos.

Na primeira seção, são examinados os fundamentos conceituais do Estado de Direito, com destaque para sua formulação no pensamento jurídico ocidental e sua crescente projeção internacional. A seção também aborda as críticas formuladas pela teoria crítica do direito e pelos estudos sobre globalização jurídica.

A segunda seção dedica-se à análise da trajetória jurídico-filosófica chinesa, contrastando as tradições do confucionismo e do legalismo e demonstrando como essas matrizes influenciaram a forma singular com que o direito se institucionalizou na China. Nesse contexto, discute-se a coexistência entre o fortalecimento da legalidade e a manutenção do controle político centralizado pelo Partido Comunista Chinês (PCC), o que dá origem a um modelo híbrido e funcional de governança legal.

A terceira seção aprofunda a análise sobre a adesão da China à OMC, interpretando esse evento como um marco decisivo de reestruturação normativa e legal. São explorados os compromissos assumidos pelo país, as reformas promovidas para atender às exigências multilaterais e os efeitos desse processo na modernização do aparato jurídico interno, especialmente no que diz respeito à transparência, à revisão judicial e à harmonização regulatória.

Na quarta seção, o foco recai sobre o governo de Xi Jinping e sua proposta de "governança baseada na lei". Avalia-se como essa diretriz tem sido operacionalizada por meio de reformas institucionais, codificação legal e redefinição da relação entre partido e Judiciário, ao mesmo tempo em que se mantêm limites estruturais à independência judicial e à separação de poderes. Essa seção também destaca os avanços técnicos e os mecanismos de responsabilização introduzidos, contrapostos aos mecanismos de vigilância e disciplina partidária.

Por fim, a quinta e última seção apresenta as considerações finais do estudo, sintetizando os principais achados da pesquisa e refletindo sobre as perspectivas de evolução do Estado de Direito com características chinesas. Defende-se que, embora o sistema jurídico chinês não se alinhe integralmente aos padrões ocidentais de *rule of law,* ele vem se transformando em uma estrutura cada vez mais sofisticada, instrumental e estratégica, voltada à governança econômica e à estabilidade política interna.

Adotando uma abordagem qualitativa, exploratória e bibliográfica, o artigo fundamenta-se em literatura especializada nacional e internacional, documentos institucionais e contribuições teóricas sobre direito comparado, globalização jurídica e crítica ao constitucionalismo liberal.

Nesse cenário, o estudo do Estado de Direito na China assume relevância estratégica diante do crescente protagonismo do país na reconfiguração das normas e instituições internacionais. O modelo jurídico chinês não apenas adapta categorias tradicionais às suas particularidades históricas, mas propõe uma racionalidade normativa alternativa à concepção liberal ocidental, com impactos sobre a governança global e o direito internacional. Assim, analisar essa experiência jurídica torna-se fundamental para compreender as disputas contemporâneas em torno da legalidade, soberania e ordenamentos transnacionais.

1. Do Estado Liberal ao Constitucionalismo Global: disputas teóricas em torno do Estado de Direito

De acordo com Dan (2008), diante das constantes transformações sociais, duas áreas despontam como centrais para a estabilidade e desenvolvimento das sociedades: a economia e o direito. A autora salienta que essas esferas são interdependentes, uma vez que o crescimento econômico sustentável demanda a existência de um sistema jurídico sólido, capaz de garantir estabilidade, proteção de direitos e previsibilidade normativa. Além disso, o mercado global

contemporâneo exige uma integração internacional no combate à corrupção, alicerçada na transparência e em uma regulação que promova instituições democráticas e sistemas econômicos abertos (Dan, 2008).

Nesse contexto, o conceito de Estado de Direito ganha centralidade, sendo referido também pelo termo *rule of law* em sua origem anglo-saxônica (Dan, 2008). Segundo Reale (2000), o Estado de Direito é caracterizado como aquele em que todas as decisões estatais são reguladas pela lei e encontram nela sua legitimidade. Em contraponto, Canotilho (1999) apresenta a ideia de um "Estado de não Direito", onde o exercício do poder estatal não encontra limitações jurídicas. Dessa forma, o Estado de Direito se fundamenta na supremacia da lei e no controle do arbítrio, assegurando a proteção de direitos e garantias fundamentais.

Para Waldron (2016), o Estado de Direito pressupõe a previsibilidade normativa e a aplicação equitativa da legislação, promovendo a confiança pública nas instituições. O autor esclarece que:

> Se um estatuto for devidamente redigido (se for claro, inteligível e expresso em termos gerais) e for promulgado de forma prospectiva, e se for administrado de forma imparcial e com o devido processo, isso configura um exercício apropriado nos termos do Estado de Direito. Na verdade, é isso que muitos estudiosos entendem por Estado de Direito: as pessoas são governadas por medidas estabelecidas antecipadamente em termos gerais e aplicadas igualmente de acordo com os termos em que foram publicamente promulgadas [Waldron, 2016, tradução do autor].[2]

O conceito de Estado de Direito adquire ainda maior relevância no contexto da globalização. Segundo Neto (2007), as relações internacionais contemporâneas promoveram uma "globalização do Estado de Direito", ampliando sua aplicação para além da esfera econômica, alcançando também áreas como direitos humanos, meio ambiente, segurança e justiça. Nesse cenário, surgem regimes internacionais que operam com base em normas jurídicas e que estabelecem parâmetros regulatórios para os Estados, configurando uma governança global baseada no Direito (Neto, 2007).

2 No original: "If a statute is properly drafted (if it is clear, intelligible and expressed in general terms) and prospectively enacted and promulgated, and if it is administered impartially and with due process—they will call this an entirely appropriate exercise under the Rule of Law. Indeed that is what many scholars mean by the Rule of Law: people being governed by measures laid down in advance in general terms and enforced equally according to the terms in which they have been publicly promulgated".

Contudo, em que pese o Estado de Direito proporcionar um sistema jurídico amparado e legitimado pela lei, pode-se observar que o Direito também pode ser utilizado como instrumento para resguardar determinados interesses e assegurar formas de poder. É nesse contexto que a teoria crítica do Direito emerge como uma abordagem que desafia a visão tradicional do direito como um sistema neutro e imparcial de normas. Fundamentada inicialmente pela Escola de Frankfurt, com pensadores como Max Horkheimer (2002), Theodor Adorno (2003) e Jürgen Habermas (1984), essa perspectiva argumenta que o direito é, na verdade, um instrumento de poder, utilizado para manter e reproduzir desigualdades sociais. Segundo essa perspectiva crítica, o direito não é apenas um conjunto de regras objetivas, mas um mecanismo de poder que pode ser instrumentalizado para manter e reproduzir desigualdades sociais (Horkheimer, 2002; Adorno, 2003; Habermas, 1984; Martins, 2025).

Assim, o direito pode operar de diversas maneiras para perpetuar essas desigualdades ao privilegiar determinados grupos sociais, garantindo benefícios e proteções específicas às elites dominantes, em detrimento de grupos marginalizados. Além disso, o direito pode funcionar como uma ferramenta de restrição de direitos, limitando o acesso de grupos menos favorecidos a determinados recursos ou liberdades em benefício dos setores dominantes (Martins, 2025).

Outro aspecto relevante é o uso do direito como instrumento de ocultação de desigualdades. Sob o manto da igualdade formal, o direito pode criar a ilusão de que todos são tratados de maneira equitativa, enquanto, na prática, favorece determinados interesses (Martins, 2025).

Horkheimer (2002) concebe o direito como parte da "razão instrumental", uma lógica que subordina o conhecimento e a ação humana aos interesses de dominação, transformando o direito em um meio de controle social. Adorno (2003) complementa essa crítica ao afirmar que o direito, ao se apresentar como um sistema de regras objetivas, mascara sua função de manter a ordem estabelecida e os privilégios de determinados grupos sociais. Por sua vez, Habermas (1984), ao discutir a "teoria da ação comunicativa", identifica o direito como um espaço em disputa, onde o discurso racional deveria prevalecer, mas frequentemente é distorcido por relações de poder.

David Kennedy (2006) amplia essa crítica ao argumentar que o próprio conceito de Estado de Direito é frequentemente utilizado como uma ferramenta de dominação. Segundo Kennedy, o discurso que promove o Estado de Direito em países em desenvolvimento mascara a realidade de que o direito é um produto de relações de poder, servindo para legitimar a hegemonia dos interesses ocidentais (Kennedy, 2006).

A perspectiva crítica de Foucault (2004) sobre governamentalidade também corrobora com essa leitura, interpretando o Estado de Direito não apenas como limitador do poder, mas como um mecanismo em que o Estado exerce uma forma sutil de poder disciplinar, organizando práticas e definindo normas que regulam a vida cotidiana. Essa perspectiva revela que o Estado de Direito, em vez de ser uma barreira ao poder, pode ser um instrumento para intensificá-lo e legitimá-lo (Foucault, 2004).

É relevante demonstrar também a perspectiva do Estado de Direito a partir da corrente teórica do *Law and Development*, especialmente no que concerne à obra de Trubek e Santos (2006), onde os autores questionam a exportação de modelos jurídicos ocidentais para países em desenvolvimento. Para esses pesquisadores, tais modelos ignoram contextos culturais e institucionais locais, impondo uma visão jurídica que não corresponde às necessidades e realidades dos países periféricos. Portanto, em vez de promover o desenvolvimento, essas iniciativas frequentemente reforçam relações de dependência e perpetuam desigualdades estruturais (Trubek e Santos, 2006).

Diante desse impasse de transposição de modelos jurídicos a diferentes países, Boaventura de Sousa Santos (2002) propõe o conceito de "pluralismo jurídico" como uma alternativa ao modelo hegemônico de Estado de Direito. O autor defende o reconhecimento de múltiplos sistemas jurídicos, incluindo aqueles baseados em saberes e práticas tradicionais, como forma de romper com a imposição de uma única visão de legalidade.

Outra concepção importante é a de governança global, que emerge como um elemento central nesse debate, especialmente no contexto do constitucionalismo global. A governança global refere-se ao desenvolvimento de mecanismos normativos e regulatórios que transcendem fronteiras estatais, estabelecendo regras e padrões que afetam diretamente os sistemas jurídicos nacionais. Nesse cenário, organizações internacionais, corporações transnacionais e redes regulatórias privadas tornam-se agentes centrais, moldando o direito de maneira descentralizada (Teubner, 2004). Logo, a partir desta acepção, com a interconexão entre os países, proporcionada pela globalização, é possível inferir que os diversos atores no sistema internacional são capazes de influir na maneira como os Estados elaboram suas normativas domésticas, impactando sua regulação legal.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o conceito de Estado de Direito não é um conceito estático, mas sim dinâmico, sendo apropriado e reinterpretado conforme contextos políticos, econômicos e culturais. Sua centralidade nas sociedades contemporâneas decorre da promessa de assegurar direitos, limitar

o poder e promover a estabilidade jurídica essencial ao funcionamento das instituições e à confiança coletiva.

No entanto, conforme exposto, essa promessa não é imune a críticas. Ao mesmo tempo em que o Estado de Direito pode ser um instrumento de proteção e emancipação, também pode operar como mecanismo de exclusão, dominação e reprodução de desigualdades, como demonstrado pelas abordagens críticas que o desconstroem a partir de perspectivas sociológicas, filosóficas e econômicas.

A análise das contribuições dos autores aqui citados evidencia a relevância normativa e institucional do Estado de Direito como fundamento das democracias modernas. Contudo, há uma visão crítica que mostra a interseção de relações de poder, interesses econômicos e estruturas históricas que moldam sua aplicação e alcance. O Direito aparece, então, a depender do contexto, como tecnologia de governo, produtora de subjetividades, práticas e normas, cuja análise deve ir além de sua aparência formal, desvelando suas conexões com os mecanismos de controle, regulação e disciplinamento social.

Portanto, compreender o Estado de Direito hoje exige uma abordagem crítica, capaz de articular suas dimensões formais e materiais, normativas e sociológicas, internas e transnacionais. Longe de ser um conceito acabado, trata-se de uma construção histórica ainda em desenvolvimento.

Apresentadas, então, as concepções teóricas, volta-se ao objetivo deste artigo em analisar a construção do Estado de Direito na China, com ênfase em sua dimensão econômica e sob a liderança do presidente Xi Jinping. Portanto, dando continuidade ao escopo da pesquisa, a próxima seção se dedicará ao exame da aplicação desse conceito no sistema jurídico chinês. Essa análise permitirá verificar de que forma os princípios do Estado de Direito são adaptados, tensionados ou ressignificados no contexto específico do regime político chinês.

2. Estado de Direito à chinesa? Bases filosóficas e institucionais do modelo jurídico tradicional

A noção de Estado de Direito, tal como concebida no Ocidente, está profundamente enraizada em uma tradição liberal, na qual a lei atua como instrumento de limitação do poder estatal e de garantia dos direitos individuais. Contudo, essa concepção não se desenvolveu de maneira paralela na China, cuja tradição jurídico-filosófica é marcada pela predominância de doutrinas como o confucionismo e o legalismo (Dan, 2008; Aguiar, 2017).

O confucionismo, dominante durante milênios na organização social chinesa, sustenta que a ordem deve ser alcançada por meio da moralidade e da virtude dos governantes, com forte ênfase na hierarquia, na harmonia e nas obrigações familiares. A norma jurídica, nesse sistema, ocupa papel secundário, sendo a retidão moral o verdadeiro regulador das relações sociais (Aguiar, 2017). A justiça, portanto, não se fundava em códigos rígidos ou na jurisprudência, mas sim em padrões éticos e culturais (Dan, 2008).

Em oposição, o legalismo, corrente também clássica da tradição chinesa, partia de uma visão cética da natureza humana, defendendo o uso da lei como ferramenta de controle social. No legalismo, a eficácia do governo está diretamente relacionada à clareza e rigidez das leis, aplicadas com imparcialidade e rigor, independentemente do *status* ou moralidade dos indivíduos. Tal perspectiva aproxima-se do modelo ocidental de Estado de Direito, na medida em que reconhece a centralidade da norma jurídica e a necessidade de sanções para garantir a ordem (Dan, 2008; Aguiar, 2017).

No entanto, como destaca Burnay (2018 *apud* Aguiar, 2017), a síntese dessas duas correntes no sistema jurídico imperial chinês levou a uma configuração em que a lei servia primordialmente para manter a estabilidade do poder governante, sendo a proteção do indivíduo garantida de forma subsidiária, majoritariamente pela estrutura familiar. Essa configuração gerou um sistema com forte ênfase no direito penal e baixa institucionalização das esferas cível e administrativa.

Outro fator estrutural que impediu a consolidação de um Estado de Direito nos moldes ocidentais foi a centralização de poderes nas mãos dos magistrados imperiais, que acumulavam funções legislativas, administrativas e judiciais (Lawrence e Patterson, 2018). Tal estrutura foi profundamente alterada apenas no século XX, com a queda da última dinastia imperial e o início de reformas que buscavam modernizar o aparato jurídico chinês (Dan, 2008).

A partir da abertura econômica e das reformas implementadas a partir da década de 1980, especialmente com a política de "Reforma e Abertura" de Deng Xiaoping, o Direito passou a assumir um papel instrumental no processo de modernização do Estado e de integração com o sistema internacional. A incorporação de normas jurídicas inspiradas em modelos ocidentais tornou-se parte da estratégia de desenvolvimento, sobretudo a partir da adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 (Dan, 2008; Aguiar, 2017; Lawrence e Patterson, 2018).

Desde então, verifica-se um empenho contínuo por parte do governo chinês na construção de um arcabouço jurídico mais transparente, racional e previsível, com o objetivo de fomentar a atração de capitais estrangeiros

e assegurar estabilidade normativa no contexto econômico. Esse processo resultou na consagração de um "Estado de Direito" como um dos pilares constitucionais, formalmente incorporado ao artigo 5.º da Constituição de 1982, reformado em 1999, o qual estabelece que nenhuma entidade ou indivíduo está acima da lei (Aguiar, 2007).

Em 2018, uma nova emenda constitucional eliminou os limites de mandato para a presidência, anteriormente instituídos pela própria constituição de 1982. A partir desse período, diversas normas e leis de segurança de caráter abrangente, porém juridicamente vagas, foram implementadas, inclusive, na Região Administrativa Especial de Hong Kong. Um exemplo emblemático da aplicação instrumental do direito interno e da adesão seletiva da China aos compromissos do direito internacional foi a promulgação, em junho de 2020, da "Lei de Salvaguarda da Segurança Nacional" para Hong Kong, aprovada unilateralmente por Pequim, à margem do legislativo local e em contradição com os princípios estabelecidos pela Declaração Conjunta Sino-Britânica, notadamente o princípio "Um País, Dois Sistemas" (Oud, 2022).

Todavia, a questão central ainda reside no entendimento desse conceito de "Estado de Direito Chinês". Há um contínuo debate sobre se o sistema jurídico chinês se aproxima do *rule of law*, no qual a lei se impõe inclusive ao partido governante, ou do *rule by law*, no qual a legislação é utilizada como instrumento para consolidar o poder político vigente (Li, 2019; Lawrence, Patterson, 2018). Esse debate surge a partir da predominância do Partido Comunista Chinês (PCC) e o controle direto que este exerce sobre o Judiciário, fatores que colocam em xeque a independência das instituições e, consequentemente, a possibilidade de um Estado de Direito concebido segundo os padrões ocidentais.

Nesse contexto, a modernização do Direito na China não deve ser interpretada apenas sob a ótica ocidental. Conforme argumenta Choukroune (2012), trata-se de um processo singular, em que elementos locais e globais se entrelaçam, resultando em um modelo híbrido de governança jurídica. A entrada da China na OMC impulsionou reformas normativas significativas e contribuiu para a criação de mecanismos de transparência e revisão judicial. No entanto, esses avanços coexistem com limitações estruturais, como a ausência de um sistema de freios e contrapesos, a falta de um Judiciário verdadeiramente independente e a centralidade do partido na tomada de decisões estratégicas (Peres e Daibert, 2015).

Apesar desses entraves, é notável a crescente influência do meio acadêmico e de juristas na elaboração e interpretação das normas, o que evidencia um amadurecimento institucional. Como destaca Carvalho (2020), o protagonismo

crescente dos juristas no debate jurídico e legislativo chinês tem promovido a difusão da ideia de governança baseada na lei. A educação jurídica, nesse sentido, é apontada como um vetor importante na transformação cultural e institucional do país (Carvalho, 2017).

Portanto, embora o Estado de Direito na China ainda enfrente desafios significativos relacionados à separação de poderes, à autonomia judicial e à proteção dos direitos fundamentais, é inegável que o país tem promovido mudanças substanciais em seu arcabouço normativo e institucional. Essas transformações refletem não apenas pressões externas, como as decorrentes da globalização e dos compromissos internacionais, mas também uma estratégia interna de fortalecimento do aparato estatal e de modernização da governança (Choukroune, 2012; Lawrence e Patterson, 2018; Dan, 2008).

Assim, a próxima seção se dedicará a examinar de forma minuciosa esse processo transformador, investigando como os compromissos assumidos no âmbito da OMC impactaram o direito chinês em suas múltiplas dimensões. Será analisado em que medida a inserção da China na ordem econômica global contribuiu para a consolidação de uma governança jurídica mais formalizada e funcional, e como essa evolução convive, ou colide, com a centralidade política do Partido Comunista Chinês no controle das instituições estatais.

3. A OMC como catalisador legal: reestruturação jurídica e pressões internacionais na China

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, marcou um ponto de inflexão crucial não apenas na sua inserção plena no sistema multilateral de comércio, mas também na transformação de seu ordenamento jurídico interno. O processo de adesão, que se estendeu por mais de uma década, resultou em compromissos extensos e detalhados, reunidos em um protocolo com mais de 900 páginas, um dos mais exigentes da história da organização (Peres e Daibert, 2015; Choukrone, 2012).

Segundo Dan (2008), o protocolo de adesão da China previa obrigações fundamentais voltadas à conformidade com práticas jurídicas compatíveis com a ordem internacional liberal. Entre essas disposições estavam: (a) a aplicação uniforme, racional e imparcial das leis e regulamentos que regem o comércio de bens e serviços; (b) a criação de mecanismos de revisão administrativa e judicial das decisões comerciais; (c) a promoção da transparência normativa, com exigência de publicação prévia das normas aplicáveis; e (d) a implementação de revisões judiciais independentes. Essas exigências, ainda que moldadas

pelo vocabulário do comércio internacional, implicaram uma profunda transformação institucional e jurídica no contexto doméstico chinês.

Como destacam Peres e Daibert (2015) e Choukroune (2012), os compromissos assumidos pela China não se limitaram à liberalização tarifária e à abertura de mercados, mas exigiram, sobretudo, a construção de uma infraestrutura legal moderna e mais previsível. Isso incluiu a adoção dos princípios do livre comércio, da nação mais favorecida (MFN), do tratamento nacional e da transparência regulatória, fundamentos centrais tanto do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT/47) quanto do sistema da OMC.

Entretanto, desde o ingresso da China na organização, diversos membros expressaram preocupações quanto à efetividade do cumprimento desses compromissos. Países como Suíça, Noruega, Japão, Estados Unidos e membros da União Europeia denunciaram a persistência de práticas discriminatórias e a atuação intervencionista do Estado chinês na economia, principalmente por meio de subsídios, empresas estatais e barreiras não tarifárias. Como resposta, a China se comprometeu a eliminar gradualmente normas incompatíveis com as diretrizes da OMC, fortalecer o sistema jurídico nacional e restringir a autonomia regulatória de governos locais, frequentemente apontados como responsáveis por distorções na aplicação das regras comerciais (Peres e Daibert, 2015; Gao, 2020).

Apesar desses compromissos formais, a aplicação concreta das normas jurídicas continua sendo um desafio. A predominância do Partido Comunista Chinês (PCC) sobre todas as instâncias do poder limita a autonomia judicial e restringe a construção de um Estado de Direito, como tradicionalmente é conhecido pelo ocidente (Peerenboom, 2002). Em vez de uma independência institucional do Judiciário, observa-se uma racionalidade legal instrumental, voltada para a estabilidade e o desenvolvimento econômico, mais do que para a proteção de direitos (Zhang, 2013).

Ainda assim, é inegável que a adesão à OMC funcionou como catalisador de importantes reformas legais. Em um período de dez anos após a adesão, mais de dois mil atos normativos foram revisados, modificados ou revogados para adequação às normas multilaterais. Além disso, houve avanços na publicidade dos atos normativos, com a criação de portais online, veículos impressos e canais institucionais de divulgação das normas, o que incrementou os níveis de previsibilidade e segurança jurídica para investidores estrangeiros (Choukroune, 2012; Peres e Daibert, 2015).

Do ponto de vista econômico, os resultados foram expressivos: a China experimentou um crescimento acelerado de seu PIB, intensificação dos fluxos comerciais e inserção mais robusta nas cadeias globais de valor. Parte desse

crescimento pode ser atribuída à regulação econômica baseada no Direito, que permitiu maior atração de investimentos e racionalização das atividades produtivas, com migração de mão de obra subutilizada da agricultura para os setores industriais e de serviços (Zhou, 2015).

Assim, a adesão à OMC pode ser vista como um marco duplo: por um lado, representou uma abertura da China ao sistema internacional de regras e instituições; por outro, impulsionou reformas internas que reforçaram, ainda que de modo seletivo e pragmático, os fundamentos de um sistema jurídico orientado à legalidade e à previsibilidade. Em última análise, como destacam Peerenboom (2002) e Gao (2020), o compromisso da China com a OMC é expressão de uma racionalidade política mais ampla, que visa conciliar os imperativos do desenvolvimento econômico com a manutenção da estabilidade política e do controle partidário.

A análise da adesão da China à OMC, portanto, revela tanto o potencial transformador do Direito em contextos autoritários quanto os limites impostos por uma estrutura de poder altamente centralizada. Se, por um lado, o ingresso no sistema multilateral impulsionou reformas significativas em prol da legalidade, previsibilidade e transparência, por outro, essas mudanças foram cuidadosamente calibradas para preservar a primazia do Partido Comunista Chinês. É à luz dessa dualidade que a próxima seção se volta para o governo de Xi Jinping, analisando como sua liderança tem moldado os caminhos possíveis para a consolidação do Estado de Direito na China contemporânea.

4. Governança legal sob Xi Jinping: expansão normativa e reforço do controle político

Com a ascensão de Xi Jinping à liderança do Partido Comunista Chinês (PCC), em 2012, a noção de "governança baseada na lei" foi alçada à condição de prioridade estratégica, passando a integrar as chamadas "quatro disposições estratégicas integrais" de seu governo. O objetivo declarado era consolidar um sistema jurídico moderno, capaz de sustentar a estabilidade social e fortalecer a confiança pública nas instituições estatais (Carvalho, 2022). A partir do 4º Pleno do 18º Comitê Central, realizado em 2014, o conceito de "Estado de Direito com características chinesas" tornou-se o eixo normativo do desenvolvimento institucional do país, combinando elementos da tradição legalista com a hegemonia política do partido (Peerenboom, 2014).

Contudo, tal formulação carrega uma tensão estrutural. Embora reformas importantes tenham sido implementadas na esfera judicial e normativa,

o sistema jurídico chinês permanece subordinado ao controle direto do PCC. A Comissão Central de Assuntos Políticos e Jurídicos, responsável por supervisionar o aparato judicial, continua a exercer influência decisiva sobre decisões sensíveis, especialmente em casos com implicações políticas. Como observa Hualing Fu (2016 *apud* Li, 2016), a ênfase na "constituição do governo", em detrimento da "constituição do Estado", evidencia uma abordagem instrumental do direito, voltada para a consolidação da autoridade partidária (Li, 2016).

Apesar dessas limitações, o governo Xi Jinping promoveu reformas institucionais relevantes. Entre 2014 e 2016, foram lançados projetos-piloto voltados à modernização do sistema judicial, com destaque para a racionalização das funções jurisdicionais e a introdução de mecanismos de responsabilização dos magistrados. Passou-se a avaliar individualmente o desempenho dos juízes ao longo de suas carreiras, criando-se incentivos à cautela decisória, mas também ampliando o risco de autocensura. Outra medida significativa foi a centralização do controle orçamentário e dos recursos humanos nos tribunais provinciais, em detrimento dos governos locais, com o objetivo de reduzir a captura judicial por elites regionais e reforçar a autoridade do centro (Li, 2016; Wu e Li, 2017).

Paralelamente, observou-se uma reconfiguração da relação entre o partido e o judiciário. Reformas institucionais buscaram limitar o controle direto dos Comitês Locais de Assuntos Políticos e Jurídicos sobre os tribunais, conferindo maior autonomia técnica à magistratura em matérias não sensíveis politicamente (He, 2017). Como aponta Horsley (2019), houve avanços notáveis na consolidação do direito administrativo e na sistematização normativa nas áreas civil e comercial, processo que culminou na promulgação do primeiro Código Civil chinês, em 2020, marco relevante na unificação legislativa e racionalização do direito privado no país (Carvalho, 2020; Horsley, 2019).

O discurso oficial passou a enfatizar o respeito à Constituição e à igualdade perante a lei. Xi Jinping reiterou publicamente que "ninguém está acima da lei", incluindo os membros do partido (Horsley, 2019). Essa afirmação, no entanto, deve ser compreendida dentro do contexto do modelo de Estado de Direito com características chinesas, no qual o direito é concebido como instrumento de realização dos objetivos do partido, e não como um sistema destinado a conter seu poder (Peerenboom, 2014; Horsley, 2019).

Um dos pilares centrais da governança de Xi tem sido a normatização interna do próprio partido. Desde 2012, o número de regulamentos partidários cresceu significativamente, abrangendo desde normas de conduta ideológica até dispositivos disciplinares. Essa expansão normativa busca consolidar o

poder interno, reforçar a hierarquia e conter práticas de corrupção. Contudo, tal normatização não se traduz em maior *accountability* pública: o PCC permanece imune à jurisdição judicial comum, e eventuais infrações são tratadas exclusivamente no âmbito das comissões disciplinares partidárias (Horsley, 2019; Quintanilla, 2020).

O projeto de governança legal também se expressa por meio de iniciativas de transparência seletiva, como a publicação parcial de decisões judiciais, o acesso ampliado a informações públicas e a digitalização de processos. Ainda assim, o controle da informação e a censura a conteúdos considerados sensíveis continuam prevalecendo, o que limita os potenciais emancipatórios dessas políticas (Fang, 2018; Horsley, 2019).

A liderança chinesa promove uma concepção própria de Estado de Direito, consolidada sob a fórmula de "Estado de Direito socialista com características chinesas". Essa concepção integra elementos do marxismo-leninismo, da tradição legalista e de influências confucionistas, e reflete a premissa de que o direito deve ser subordinado aos fins políticos do partido, sem valor autônomo (Rudolf, 2021).

Nesse sentido, o "Pensamento de Xi Jinping sobre o Estado de Direito" foi incorporado ao primeiro Plano Quinquenal para o Estado de Direito na China (2020-2025), que visa estruturar um sistema jurídico coeso sob a liderança centralizada do PCC. O plano prevê a consolidação de tal sistema até 2035, rejeitando explicitamente pilares do modelo ocidental, como a separação de poderes e a independência judicial, considerados "conceitos errôneos do Ocidente" (Rudolf, 2021).

Outro aspecto marcante da abordagem chinesa é a intensificação do uso de tecnologias digitais no campo jurídico. O governo tem investido na informatização dos tribunais, na criação de cortes virtuais e em mecanismos como o sistema de crédito social. Essas ferramentas visam aumentar a eficiência e reduzir a arbitrariedade na aplicação da lei, sem, contudo, limitar o poder do partido. Nesse contexto, a tecnologia é apresentada como alternativa autoritária à separação de poderes, baseada em uma suposta objetividade algorítmica (Rudolf, 2021).

No plano internacional, a China tem procurado exportar sua concepção de Estado de Direito, promovendo reformas normativas em organismos multilaterais, ampliando sua presença jurídica por meio da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) e estabelecendo mecanismos próprios de arbitragem e cooperação legal. Essa atuação visa redefinir os parâmetros do direito internacional a partir de uma lógica que privilegia a soberania estatal em detrimento dos direitos individuais. Para formuladores de políticas na Europa e em outras democracias,

compreender essa abordagem é essencial para responder de forma estratégica aos desafios institucionais colocados pela ascensão da China (Rudolf, 2021).

Mais recentemente, segundo dados da "China2Brazil" (2025), o país tem investido na reconstrução da confiança do mercado por meio do fortalecimento do Estado de Direito, substituindo barreiras implícitas por normas claras. A nova Lei de Investimento Estrangeiro aboliu o modelo dual de tratamento entre empresas nacionais e estrangeiras, instituindo o princípio do "tratamento nacional pré-estabelecido" e a "lista negativa", o que reduziu a burocracia e ampliou a isonomia jurídica. Em 2024, essa lista foi reduzida de 31 para 29 setores (China2Brazil, 2025).

Também houve avanços relevantes na proteção da propriedade intelectual. Com a criação de tribunais especializados e a quarta revisão da Lei de Patentes, as sanções por violações dolosas podem chegar a RMB 5 milhões, com aplicação de penas exemplares. Apenas em 2024, os tribunais chineses julgaram 8.252 novos casos envolvendo empresas estrangeiras, reforçando a imagem de comprometimento com a justiça e a segurança jurídica. No mesmo ano, Xangai inaugurou o primeiro Escritório de Procuradoria de Propriedade Intelectual do país, reduzindo em 40% o tempo para abertura de ações penais relacionadas a segredos comerciais, medida que tem reforçado a confiança dos investidores estrangeiros (China2Brazil, 2025).

Salienta-se ainda que as zonas de livre comércio vêm sendo utilizadas como laboratórios regulatórios. Em Xangai, cláusulas do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP), como a neutralidade nas compras governamentais, estão sendo testadas. Em Hainan, adota-se uma lógica baseada na lista negativa e em avaliações de segurança para transferência de dados transfronteiriços. Essas iniciativas apontam para uma maior convergência do sistema jurídico chinês com padrões regulatórios internacionais, demonstrando o compromisso oficial com uma abertura regulada e previsível (China2Brazil, 2025).

Em síntese, embora o governo Xi Jinping tenha promovido avanços significativos na profissionalização técnica do sistema jurídico, a instrumentalização política do direito continua sendo um elemento estruturante. A convivência entre um aparato normativo sofisticado e a persistência do controle autoritário revela as ambivalências do modelo chinês. A tensão entre modernização institucional e centralização partidária constitui, assim, o principal paradoxo da governança legal na China contemporânea (Horsley, 2019; Human Rights Watch, 2021; Rudolf, 2021).

5. Considerações finais: a legalidade em disputa na China contemporânea

O presente artigo teve como objetivo analisar o desenvolvimento do Estado de Direito na China, com foco em sua dimensão econômica e nas transformações promovidas sob a liderança de Xi Jinping. Para alcançar tal propósito, a análise foi estruturada em quatro grandes eixos temáticos: (i) o conceito de Estado de Direito e sua projeção internacional; (ii) sua aplicação no contexto chinês; (iii) os impactos da adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC); e (iv) os principais avanços e desafios enfrentados no esforço de consolidação de uma governança baseada na lei, especialmente no atual cenário político.

Ao longo da pesquisa, demonstrou-se que, a partir da abertura econômica iniciada no final do século XX e da intensificação das interações com o mundo exterior, a China passou a incorporar práticas jurídicas internacionais como parte de sua estratégia de modernização. Dentre essas práticas, a regulamentação baseada em lei se destacou como um elemento central de confiabilidade institucional, tanto para seus cidadãos quanto para parceiros comerciais globais. No contexto da globalização econômica, o Estado de Direito passou a ser exigido não apenas como mecanismo interno de organização e justiça, mas como condição para o funcionamento seguro e transparente das relações econômicas externas.

Nesse contexto, a adesão à OMC, em 2001, foi um marco decisivo nessa trajetória, já que, como condição para o ingresso na organização, a China foi compelida a revisar diversas normas legais, revogar legislações incompatíveis com os princípios do livre mercado, restringir o poder das províncias sobre o direito comercial e criar mecanismos mais transparentes de revisão e fiscalização. Esses ajustes contribuíram diretamente para o fortalecimento de um sistema jurídico mais técnico, previsível e funcional, sobretudo no campo econômico e regulatório, como analisado por este trabalho.

Contudo, como discutido na segunda seção, esse movimento de aproximação com os padrões internacionais não implicou uma adoção plena do modelo liberal ocidental de Estado de Direito. A tradição jurídica chinesa, fortemente influenciada por correntes filosóficas como o confucionismo, que privilegia a ordem, a moralidade e a autoridade, e o legalismo, que valoriza a obediência à norma como instrumento de controle social, resultou em uma concepção distinta de legalidade. A isso soma-se o legado institucional da Revolução de 1949, que estabeleceu a centralidade do Partido Comunista Chinês (PCC) como

órgão máximo do poder político e jurídico do país. Nesse contexto, pode-se inferir que o modelo chinês se aproxima da ideia de *rule by law*, em que a lei é utilizada como instrumento de governo e manutenção da ordem, mas não como limite autônomo ao exercício do poder político.

Ainda que o judiciário chinês tenha passado por avanços estruturais importantes, como o aumento da especialização, a informatização dos processos e a ampliação do acesso à justiça, sua atuação continua subordinada ao PCC. A ausência de independência judicial plena, a responsabilização interna dos membros do partido por meio de canais paralelos ao sistema legal estatal e a persistência de práticas extrajudiciais na repressão de opositores refletem os limites da institucionalização jurídica em um sistema político centralizado.

Sob a liderança de Xi Jinping, como discutido na quarta seção, esse processo de institucionalização foi simultaneamente aprofundado e controlado. Xi promoveu uma agenda ambiciosa de reformas legais, com destaque para a promulgação do primeiro Código Civil chinês, a reorganização do sistema judicial, a intensificação da luta contra a corrupção e a criação de mecanismos de responsabilização judicial, ainda que de caráter experimental. Também houve avanço na desburocratização dos tribunais e na transparência dos atos normativos. Essas iniciativas revelam a tentativa de construir um sistema jurídico mais eficiente, alinhado às exigências internas por justiça e às demandas externas por previsibilidade e integridade institucional.

No entanto, tais reformas foram implementadas dentro dos limites impostos pela estrutura do regime político. O fortalecimento da disciplina partidária, por meio da regulamentação intrapartidária e da expansão dos comitês de controle, demonstra que o PCC busca manter sua supremacia mesmo diante de uma crescente complexidade institucional. A tensão entre controle político e profissionalização jurídica continua sendo um dos maiores desafios da China contemporânea.

A partir da análise desenvolvida, conclui-se que o desenvolvimento do Estado de Direito na China constitui um processo de transição gradual, híbrida e profundamente condicionada por fatores históricos, culturais e políticos. Trata-se de uma ordem jurídica funcional, tecnicamente sofisticada e em crescente expansão, mas que permanece submetida à lógica de centralização do poder. Ainda que não se trate de um Estado de Direito nos moldes ocidentais, os avanços institucionais observados nas últimas décadas, impulsionados tanto pelas exigências do mercado global quanto por interesses domésticos de estabilidade, apontam para uma tendência de fortalecimento da legalidade como pilar da governança.

Por fim, é possível afirmar que a China caminha para a consolidação de uma ordem jurídica mais estruturada, complexa e previsível, embora ainda marcada por limitações substanciais quanto à separação de poderes e à proteção de direitos fundamentais. A eficácia e a legitimidade desse modelo dependerão, nos próximos anos, da capacidade do regime chinês de conciliar a centralização política com as pressões internas e externas. O futuro do Estado de Direito na China, portanto, permanece em aberto, situado na tensão constante entre tradição, modernização e controle político.

Diante disso, abre-se espaço para que estudos futuros possam explorar mais profundamente os desdobramentos internacionais da racionalidade jurídica chinesa, especialmente seu impacto na formulação de padrões legais alternativos e nas disputas normativas globais. A consolidação do "Estado de Direito com características chinesas" não se limita ao plano interno, mas representa uma proposta normativa que desafia os fundamentos do constitucionalismo liberal e influencia o desenho institucional de países parceiros. Com isso, a China emerge não apenas como objeto de análise comparada, mas como agente ativo na construção de novas arquiteturas jurídicas transnacionais.

Referências

ADORNO, Theodor. *Dialética Negativa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

AGUIAR, Bruno Leonardo de. *A construção do Estado de Direito na China contemporânea*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 51, p. 35-54, 2007.

AGUIAR, Bruno Leonardo de. *A modernização do sistema jurídico chinês*: entre a tradição e a ocidentalização. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Lisboa: Almedina, s/d.

CARVALHO, Evandro Menezes de. A New Era of Chinese law. *China Today*, v. 24, 2017. Disponível em: <http://m.china.com.cn/appshare/doc_1_29303_347958.html>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CARVALHO, Evandro Menezes de. O primeiro Código Civil chinês, um marco histórico. *Blog Evandro Menezes de Carvalho*, 25 out. 2020. Disponível em: <http://www.evandrocarvalho.com.br/o-primeiro-codigo-civil-chines-um-marco-historico/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CARVALHO, Gustavo Ferreira Santos de. Juristas e o Estado de Direito na China: papel e influência. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 418-443, jul./dez. 2017.

CARVALHO, Gustavo Ferreira Santos de. *Estado de Direito na China*: construção, reforma e desafios. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO, Salo de. Estado de Direito com características chinesas? Um estudo sobre o direito penal chinês contemporâneo. In: OLIVEIRA, Gustavo; VIEIRA, Lívia (org.). *Direito Penal Global*. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

CARVALHO, Salo de. Governança legal e Estado de Direito com características chinesas: entre a expansão jurídica e o controle partidário. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 19, n. 1, 2022.

CARVALHO, Tiago André. China aprova seu primeiro Código Civil: análise e implicações. *Conjur*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-03/observatorio-constitucional-china-aprova-codigo-civil>. Acesso em: 13 maio 2025.

CARVALHO, Tiago André. Governança baseada em lei na China contemporânea: os desafios da institucionalização legal sob Xi Jinping. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 65, n. 1, 2022.

CHINA reforça ambiente de negócios com reformas legais e abertura regulatória para atrair investimento estrangeiro. *China2Brazil*, 9 maio 2025. Disponível em: <https://china2brazil.com.br/china-reforca-ambiente-de-negocios-reformas-legais-abertura-regulatoria-investimento-estrangeiro/>. Acesso em: 14 maio 2025.

CHOUKROUNE, Leïla. China and the WTO: Towards a Reform of the Chinese Legal System? *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, v. 7, n. 2, p. 339-359, 2012.

CHOUKROUNE, Leïla. China's Accession to the WTO: The End of the Beginning? *International Journal of Legal Information*, v. 40, n. 2, p. 248-258, 2012.

CHOUKROUNE, Leïla. La Chine et l'État de droit économique mondial: de l'adhésion à l'OMC à la réforme du droit des affaires. *Revue internationale de droit économique*, v. 26, n. 1, p. 11-34, 2012.

CHOUKROUNE, Leïla. The Compromised "Rule of Law by Internationalisation". *China Perspectives*, n. 2012/1, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/5782>. Acesso em: 28 out. 2019.

D'AGUIAR, Filipa Pais. O Estado de Direito na China: contributos da cultura jurídica e do direito comparado. *Lusíada. Direito*, Lisboa, série 2, n. 17-18, p. 19-54, 2017.

DAN, Deliang. *A construção do Estado de Direito na China contemporânea*. Coimbra: Almedina, 2008.

DAN, Wei. O caminho chinês ao estado de direito. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, São Paulo, v. 4, p. 50-75, 2008.

FANG, Yuhua. Discipline and Dissent: The Impact of China's Anti-Corruption Campaign on Judicial Transparency. *The China Quarterly*, v. 234, p. 295-320, 2018.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2004.

GAO, Henry. China's Compliance with WTO Law: A Critical Analysis. *Journal of International Economic Law*, v. 23, n. 1, p. 47-75, 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria da Ação Comunicativa*. Vol. 1: Racionalidade da Ação e Racionalização Social. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

HALLIDAY, Terence C.; SHAFFER, Gregory. *Transnational Legal Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

HE, Xin. Judicial Innovation under Political Control: The New Guiding Cases System of the Supreme People's Court in China. *The China Journal*, n. 76, p. 25-50, 2016.

HORSLEY, Jamie P. China's Rule of Law Mirage: The Regression of Legal Reform under Xi Jinping. In: NATHAN, Andrew J. (ed.). *The China Quarterly Special Issue*: Xi Jinping's China. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 62-89.

HORSLEY, Jamie P. The Rule of Law with Chinese Characteristics: An Empirical Cultural Perspective. *The Brookings Institution*, 2019. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/the-rule-of-law-with-chinese-characteristics-an-empirical-cultural-perspective>. Acesso em: 13 maio 2025.

HORKHEIMER, Max. *Eclipse da Razão*. São Paulo: Centauro, 2002.

HUMAN RIGHTS WATCH. *China*: Crackdown on Lawyers Undermines Rule of Law. [S.l.]: Human Rights Watch, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org>. Acesso em: 10 maio 2025.

KENNEDY, David. *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

LAWRENCE, Susan V.; PATTERSON, Michael F. *China's Legal System*. Washington: Congressional Research Service, 2018.

LAWRENCE, Johnny; PATTERSON, Johnny. FPC Briefing: Rule of Law in China: A Priority for Businesses and Western Governments. *The Foreign Policy Centre*, 24 set. 2018.

LI, Anthony H. F. Centralisation of Power in the Pursuit of Law-based Governance. *China Perspectives*, n. 2016/2, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/6995>. Acesso em: 15 set. 2020.

LI, Eric. China and the Rule of Law. *American Affairs*, v. III, n. 3, p. 133-154, 2019. Disponível em: <https://americanaffairsjournal.org/2019/08/china-and-the-rule-of-law/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

LI, Ling. The Chinese Communist Party and People's Courts: Judicial Dependence in China. *American Journal of Comparative Law*, v. 64, n. 1, p. 37-74, 2016.

LI, Ling. The Political-Legal Bureaucracy in China and its Role in Political Control. *China Quarterly*, n. 233, p. 67-92, 2018.

MARTINS, Julio Cesar. *Teoria Crítica do Direito*: uma abordagem crítica às relações de poder no direito. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/teoria-critica-do-direito-uma-abordagem-critica-as-relacoes-de-poder-no-direito/2066719736>. Acesso em: 13 maio 2025.

NETO, Pedro Scuro. Globalização do Estado de Direito: sentido e consciência – Parte I. *Revista Sociologia Jurídica*, n. 4, jan./jun. 2007.

OUD, Malin. *Estado de direito*. Decoding China Dictionary, 2022. Disponível em: <https://decodingchina.eu/pt/estado-de-direito/>. Acesso em: 14 maio 2025.

PEERENBOOM, Randall. *China's Long March toward Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PEERENBOOM, Randall. Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusion. In: PEERENBOOM, Randall (ed.). *Asian Discourses of Rule of Law*. London: Routledge, 2014.

PERES, Ana Luísa S.; DAIBERT, Letícia de Souza. A China e a Organização Mundial do Comércio. In: POLIDO, Fabrício B. P.; RAMOS, Marcelo M. (eds.). *Direito Chinês Contemporâneo*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 387-412.

PERES, Juliana; DAIBERT, Renan. Estado de Direito na China: avanços institucionais e limites estruturais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 2, p. 36-52, 2015.

PERES, Marcelo Dias Varella; DAIBERT, João Paulo. OMC e China: efeitos da adesão ao sistema multilateral de comércio. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 5-28, jan./jun. 2015.

QUINTANILLA, Lauren. Internal Party Regulations in China: Consolidating Xi Jinping's Control. *China Leadership Monitor*, n. 64, 2020.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RUDOLF, Moritz. *Xi Jinping Thought on the Rule of Law: New Substance in the Conflict of Systems with China*. SWP Comment 2021/C 28. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – German Institute for International and Security Affairs, abr. 2021. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/xi-jinping-thought-on-the-rule-of-law>. Acesso em: 14 maio 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma Nova Ciência do Direito*: introdução ao Direito Pós-Moderno. Porto: Afrontamento, 2002.

TEUBNER, Gunther. *Constitutional Fragments*: Societal Constitutionalism and Globalization. Oxford: Oxford University Press, 2004.

TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (org.). *The New Law and Economic Development*: A Critical Appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WALDRON, Jeremy. The Rule of Law. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/rule-of-law>. Acesso em: 16 jun. 2021.

WU, Guoguang; LI, Cheng. Politics and the Judiciary in China: The Case of Judicial Independence and Reform under Xi Jinping. In: SUN, Yuen Yuen (ed.). *China's Governance Puzzle*: Enabling Transparency and Participation in a Single-Party State. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ZHANG, Taisu. The Rule of Law in China: A Realistic Perspective. *Tsinghua China Law Review*, v. 5, n. 2, p. 213-231, 2013.

ZHOU, Wei. China's Trade-Related Legal Reforms After WTO Accession: Achievements and Challenges. *Asia Pacific Law Review*, v. 23, n. 2, p. 139--158, 2015.

AUTONOMIA PELA RECONSTRUÇÃO: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA III

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a07

Feliciano de Sá Guimarães[1]

Resumo

O artigo analisa a política externa do governo Lula III com base no conceito de "autonomia pela reconstrução", que expressa o esforço de reconstruir a política externa pós-Bolsonaro e reformar a ordem internacional em transição. Essa reconstrução ocorre em dois planos: internamente, com a recomposição de uma política externa comprometida com a democracia; e externamente, com uma inserção propositiva e reformista em temas como clima, inclusão social e governança global. Isso ocorre por meio da atuação decisiva em fóruns preferenciais como G20, BRICS e COP30. Com uma identidade marcada pela reconstrução democrática interna, pela defesa da democracia na ordem global e pela defesa de uma ordem multilateral reformada, o modelo da "autonomia pela reconstrução" combina engajamento seletivo e reaproximação pragmática com atores centrais como Alemanha, França e China. Seus princípios incluem flexibilidade diplomática, prudência estratégica e compromisso com valores democráticos e climáticos. O artigo também reconhece os limites dessa estratégia, marcada por dilemas regionais e desafios frente às grandes potências.

Palavras-chave: Política externa; Autonomia; Democracia; Multilateralismo; Clima.

1 Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

AUTONOMY THROUGH RECONSTRUCTION: THE FOREIGN POLICY OF THE THIRD LULA ADMINISTRATION

Abstract

The article analyzes the foreign policy of the third Lula administration based on the concept of "autonomy through reconstruction," which expresses the effort to rebuild foreign policy after Bolsonaro and reforma changing international order. This reconstruction occurs on two levels: internally, with the restoration of a foreign policy committed to democracy; and externally, with a proactive and reformist approach to issues such as climate, social inclusion, and global governance. This occurs through decisive action in preferential forums such as the G20, BRICS, and COP30. With an identity marked by internal democratic reconstruction, the defense of democracy in the global order, and the defense of a reformed multilateral order, the model of "autonomy through reconstruction" combines selective engagement and pragmatic rapprochement with key actors such as Germany, France, and China. Its principles include diplomatic flexibility, strategic prudence, and a commitment to democratic and climate values. The article also acknowledges the limits of this strategy, marked by regional dilemmas and challenges in relation to the major powers.

Keywords: Foreign policy; Autonomy; Democracy; Multilateralism; Climate.

AUTONOMÍA A TRAVÉS DE LA RECONSTRUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL TERCER MANDATO DE LULA

Resumen

El artículo analiza la política exterior del tercer mandato de Lula basándose en el concepto de "autonomía a través de la reconstrucción", que expresa el esfuerzo por reconstruir la política exterior tras Bolsonaro y la reforma del orden internacional cambiante. Esta reconstrucción se produce en dos niveles: internamente, con la restauración de una política exterior comprometida con la democracia; y externamente, con un enfoque proactivo y reformista de cuestiones como el clima, la inclusión social y la gobernanza global. Esto se lleva a cabo mediante una acción decisiva en foros preferenciales como el G20, el BRICS y la COP30. Con una identidad marcada por la reconstrucción democrática interna, la defensa de la democracia en el orden mundial y la defensa de un orden multilateral reformado, el modelo de "autonomía a través de la reconstrucción" combina un compromiso selectivo y un acercamiento pragmático con actores clave como Alemania, Francia y China. Sus principios incluyen la flexibilidad diplomática, la prudencia estratégica y el compromiso con los valores democráticos y climáticos. El artículo también reconoce los límites de esta estrategia, marcada por dilemas regionales y desafíos en relación con las grandes potencias.

Palabras clave: Política exterior; Autonomía; Democracia; Multilateralismo; Clima.

Introdução

O governo Lula III (2023–) opera em um dos contextos mais desafiadores da história recente da diplomacia brasileira. No plano doméstico, a política externa tornou-se alvo constante de uma oposição articulada, que a utiliza como instrumento de ataque político com fins eleitorais. Ao contrário dos períodos anteriores em que havia um relativo consenso sobre o valor estratégico da atuação internacional do Brasil, a política externa passou a ser politizada de forma inédita, convertendo-se em terreno de disputa ideológica interna. Alia-se a isso o fato de Lula III suceder um período Bolsonaro (2019-2022) que isolou o Brasil e desacreditou a política externa como instrumento de credenciamento internacional do país.

No plano internacional, a conjuntura é igualmente adversa. As múltiplas crises que atravessam o sistema internacional – da crescente rivalidade entre Estados Unidos e China à paralisia das instituições multilaterais, passando pela emergência climática – colocam em xeque o processo de reconstrução pós-Bolsonaro da política externa. Já não existem os dividendos de uma globalização liberal, quando o país conseguiu ampliar sua projeção internacional apoiado em um ambiente mais cooperativo e previsível. A atual ordem internacional é marcada por fragmentação, volatilidade e por uma reconfiguração de alianças, exigindo do Brasil uma política externa mais seletiva, pragmática e adaptativa em meio uma polarização interna quase sem precedentes.

Nesse contexto difícil e incerto, a ideia de autonomia na política externa brasileira volta, inevitavelmente, ao centro do debate. Em um cenário internacional fragmentado, onde o multilateralismo tradicional se enfraquece e a rivalidade entre grandes potências se intensifica, a autonomia deixa de ser apenas um princípio abstrato e volta a ser uma estratégia que precisa ser constantemente redefinida. A pergunta que se impõe, portanto, não é apenas se o Brasil deve manter sua autonomia, mas que tipo de autonomia deve buscar – e a serviço de qual projeto nacional e internacional ela será mobilizada.

Nesse cenário, a política externa de Lula III não opera com a estabilidade de um paradigma consolidado, mas sim no entremeio de modelos em disputa, o que vem exigindo escolhas cautelosas, princípios reafirmados e estratégias flexíveis, nem sempre alcançadas com sucesso. A autonomia, nesse contexto, torna-se mais do que nunca um campo de reconstrução flexível – e não de repetição do passado.

Diante disso, é preciso pensar uma formulação conceitual que interprete a atual estratégia internacional do Brasil. Assim, sugerimos o conceito de

autonomia pela reconstrução, ou seja, um conceito que busca reposicionar o Brasil diante de duas transformações profundas e simultâneas. A primeira é interna: a superação do isolamento diplomático e da erosão institucional promovida pelo governo Bolsonaro, período em que o país se alinhou a uma "internacional reacionária" (Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu) e abandonou princípios históricos como a defesa do multilateralismo e a diversificação de parcerias. A segunda é externa: a construção de uma aliança internacional de democracias e uma atuação reformista de um sistema internacional marcado pela rivalidade crescente entre EUA e China, pelo colapso progressivo da ordem liberal pós-1945 e pelas crises climática e energética.

Esse conceito também captura a natureza seletiva da atual política externa que, ao recompor a imagem do Brasil no cenário internacional, busca reposicionar o país como liderança normativa em temas como clima e democracia, retomando o engajamento multilateral sem se subordinar a nenhum eixo de poder ou potência externa. A reconstrução aqui é múltipla: da quase ruptura diplomática do governo Bolsonaro a uma inserção internacional propositiva; de uma ordem liberal em crise a uma arquitetura internacional ainda em reconfiguração; de um sistema centrado na globalização liberal para um sistema marcado pela disputa de modelos econômicos e crise ambiental.

Assim, a *autonomia pela reconstrução* é exercida, por um lado, como um instrumento para reposicionar o Brasil nas grandes agendas globais em transformação – climática, energética, tecnológica e geopolítica – e, por outro, como ferramenta para afirmar um lugar normativo em um mundo crescentemente polarizado entre democracias e forças iliberais. A defesa do multilateralismo reformado e da democracia como regime político, este último ponto algo pouco comum na tradição diplomática brasileira, aparecem lado a lado na política externa de Lula III. Pressionado pela ascensão de Bolsonaro dentro do Brasil e pelas forças de extrema-direita no mundo ocidental que fragilizam as instituições internacionais, o governo Lula tem na defesa da democracia uma de suas pedras de toque, ainda que isso tenha sido eivado de contradições.

Com uma *identidade* marcada pela reconstrução democrática e pela defesa de uma ordem multilateral reformada, essa abordagem busca restaurar a credibilidade externa do país, sem repetir rigidamente modelos anteriores. Sua *estratégia* é caracterizada por um engajamento multilateral seletivo em temas e arenas de alto valor simbólico ao Brasil, que combina iniciativas como o BRICS, o G20 e COP30 com a reaproximação pragmática com atores centrais como Europa, China e Sul Global. Os *princípios* norteadores desse modelo incluem flexibilidade diplomática, reconstrução institucional, compromisso

com valores democráticos e climáticos e prudência estratégica diante da crescente fragmentação da ordem global. Trata-se, portanto, de uma autonomia relacional e adaptativa, que reconhece os limites do contexto internacional e propõe transições graduais rumo à revalorização do multilateralismo e da inserção ativa do Brasil.

Neste artigo discorremos sobre este conceito de *autonomia pela reconstrução* da política externa de Lula III enfatizando tanto as mudanças nos planos doméstico e internacional como três aspectos centrais do autonomismo da PEB: a identidade autônoma construída pelo atual governo, a escolhas estratégicas e os princípios gerais que orientam a ação internacional do país. Na primeira parte do artigo discutimos as várias autonomias da PEB ao longo do século XX. Na segunda, discorremos sobre o modelo proposto de *autonomia pela reconstrução* com suas perspectivas, expectativas, limitações e contradições. Por fim, concluímos com uma análise deste conceito à luz da tradição autonomista da PEB.

1. As diversas autonomias da PEB

Nas últimas décadas, a noção de autonomia passou a ocupar uma posição central na formulação estratégica das políticas externas de países como o Brasil. A autonomia é empregada tanto em debates acadêmicos rigorosos quanto como pilar na formulação de doutrinas políticas concretas que orientam políticas externas específicas. Do ponto de vista teórico, as concepções iniciais de autonomia derivaram de abordagens realistas e da teoria da dependência (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Escudé, 1992; Harknett e Yalcin, 2012). Mais recentemente, o conceito foi reformulado em termos relacionais (Russell e Tokatlian, 2003), com ênfase no fato de que a autonomia não se resume à rejeição do controle externo, mas está enraizada nas autoimagens nacionais e na construção mútua de papéis no sistema internacional.

No caso do Brasil, Spektor (2014) parte da premissa de que a política externa do Brasil foi guiada, por mais de cinco décadas, por um projeto de inserção internacional voltado à construção de um capitalismo nacional protegido das assimetrias do sistema global. O projeto autonomista, segundo o autor, não rejeita o capitalismo global, mas busca operar dentro dele com um grau mínimo de subordinação. Para isso, propõe estratégias como o balanceamento de poder, a diversificação de parcerias, a construção de coalizões, o distanciamento estratégico dos EUA e a luta por pertencimento a instâncias decisórias globais.

Spektor (2014) mostra também que o autonomismo não é apenas uma estratégia racional de maximização de ganhos, mas também um "projeto identitário", enraizado em ideias profundamente normativas sobre o papel do Brasil no mundo. A crença no excepcionalismo brasileiro, o sentimento de pertencimento periférico ao Ocidente e a aspiração por reconhecimento internacional moldam as opções políticas disponíveis e ajudam a explicar a longevidade do projeto mesmo em contextos de transição ideológica e partidária. Dessa forma, uma política externa autônoma, em sua forma contemporânea, deve ser compreendida como o resultado de uma interação dinâmica entre princípios fundamentais, escolhas estratégicas e processos de formação identitária.

O estudo da autonomia da política externa brasileira deve sempre enfatizar, portanto, esta condição contínua e contingente da autonomia. A historiografia da PEB mostra que existem pelo menos três modelos dominantes da autonomia: a autonomia pela distância, do governo Ernesto Geisel (1975--1979), a autonomia pela participação, do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a autonomia pela diversificação, do governo Lula (2003-2010). Cada um desses modelos respondeu a condições históricas e sistêmicas distintas, refletindo os dilemas de inserção internacional do Brasil, suas capacidades materiais e seus projetos normativos de longo prazo.

O primeiro modelo, autonomia pela distância, predominou nos anos 1970, especialmente durante o governo Geisel (1974-1979). Ele refletia uma lógica de afastamento das grandes potências, sobretudo dos Estados Unidos, e valorizava um projeto nacional-desenvolvimentista baseado em políticas industriais, substituição de importações e ampliação da soberania decisória. Autonomia era entendida como capacidade de decisão sem interferência externa, implicando certo distanciamento de instituições multilaterais que pudessem impor condicionalidades ao desenvolvimento. Essa estratégia afirmou a soberania nacional em temas como a política nuclear e a aproximação com o Terceiro Mundo, mas teve limitações diante da crescente interdependência global e da dificuldade de influenciar normas internacionais (Fonseca Jr., 1998).

Com a redemocratização e a consolidação da ordem liberal pós-Guerra Fria, emerge o segundo paradigma: autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998), depois refinada como autonomia pela integração (Vigevani *et al*., 2003), adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O Brasil manteve princípios históricos como pacifismo e universalismo, mas passou a valorizar a inserção ativa em regimes internacionais para ampliar sua influência normativa. O ingresso na OMC, a adesão ao TNP e a consolidação do MERCOSUL são exemplos dessa postura. A ideia era que, ao participar

da formulação de regras, o país poderia proteger seus interesses, mesmo com poder relativo inferior. Porém, o modelo revelou-se limitado frente às persistentes assimetrias de poder, sendo criticado por refletir uma postura excessivamente adaptativa ao *mainstream* liberal.

Em resposta, os governos Lula I e II (2003-2010) formularam a autonomia pela diversificação, mantendo o multilateralismo, mas ampliando parcerias por meio de coalizões Sul-Sul (Vigevani e Cepaluni, 2007). O Brasil buscou reduzir vulnerabilidades e ganhar margem de manobra em um sistema assimétrico, com iniciativas como IBAS, G20 comercial e Unasul. Apesar do êxito simbólico, esse modelo enfrentou obstáculos, como a falta de institucionalidade robusta nas parcerias do Sul, dificuldades internas e o agravamento do cenário global.

A política externa do governo Jair Bolsonaro (2019-2022) representou uma ruptura significativa com a tradição brasileira de buscar "autonomia" como eixo estruturador da atuação internacional do país. Ao contrário das formulações clássicas da política externa brasileira, o governo Bolsonaro não se orientou por qualquer noção sistemática de autonomia. Em vez disso, adotou uma abordagem pautada por valores ultraconservadores, alinhamento pessoal com líderes estrangeiros e desconfiança ativa das instituições multilaterais (Guimarães e Silva, 2021; Guimarães *et al.*, 2023).

Sob Bolsonaro, a política externa se construiu a partir do que Guimarães e Silva (2021) chamaram de "identidade conservadora profunda" e alinhada, baseada em três papéis nacionais: o antiglobalismo, o nacionalismo soberanista e a retórica amigo/inimigo no plano internacional. Essa visão não buscava preservar a autonomia do país, mas sim alinhá-lo a uma suposta "internacional reacionária", encabeçada por líderes como Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu. Saraiva e Albuquerque (2022) mostram que a política externa de Bolsonaro não apenas ignorou a tradição de "autonomia" como diretriz histórica, mas trabalhou ativamente para desmontá-la, promovendo uma espécie de "desinstitucionalização" da diplomacia

Como resultado, o Brasil sofreu um profundo isolamento internacional. A retórica agressiva e o negacionismo ambiental geraram embates com países europeus, paralisaram negociações comerciais como o acordo MERCOSUL--União Europeia, e minaram a credibilidade brasileira em fóruns multilaterais. Mesmo com alguns alinhamentos táticos com regimes autoritários (como a Hungria ou Israel), o país perdeu capacidade de articulação.

À luz dos modelos históricos de autonomia da PEB, o governo Bolsonaro abandonou, portanto, a ideia de autonomia como valor e como estratégia. Em seu lugar, instaurou-se uma lógica de identidade ideológica conservadora transnacional. Sua política externa não foi autônoma, mas sim dependente

de uma cosmovisão conspiratória e personalista. Em contraste, os governos anteriores – mesmo com orientações distintas – sempre tentaram preservar certo grau de margem de manobra estratégica para o Brasil no sistema internacional.

A situação começou a mudar com a eleição de Lula em 2022. Em artigos produzidos logo após as eleições, Maria Regina Soares de Lima (2024) e Dawisson Belém Lopes (2024) convergem em diagnosticar a política externa brasileira de Lula III como um esforço deliberado de reconstrução após a ruptura promovida pelo governo Bolsonaro. Ambos os autores destacam que a política externa de Lula III não pode ser lida meramente como uma continuidade mecânica dos governos anteriores do PT, tampouco como uma simples reversão da orientação bolsonarista. Ela emerge, sim, como resposta dialética à "antítese bolsonarista", incorporando elementos do passado, mas reformulados à luz de novos desafios domésticos e internacionais.

2. A autonomia pela reconstrução

O contexto em que o atual governo Lula III (2023–) opera é desafiador. A rivalidade entre Estados Unidos e China, o enfraquecimento das instituições multilaterais (como a ONU e a OMC), a fragmentação do sistema internacional em esferas de influência e a emergência da agenda climática como eixo estruturante da ordem global impõem novos desafios à política externa brasileira. Ao mesmo tempo, o governo Lula herdou uma diplomacia desarticulada, uma imagem internacional fragilizada e uma base institucional corroída pelo governo anterior. Para piorar, a política externa virou arena eleitoral, com a oposição fortemente representada no Congresso em temas internacionais. Esse ambiente demandou não apenas retomar a tradição da autonomia, mas reconstruí-la à luz das transformações sistêmicas e domésticas recentes, com maior ou menor sucesso.

É importante salientar que a análise dos modelos históricos de autonomia na política externa brasileira sempre revelou uma trajetória de adaptação estratégica a diferentes fases do sistema internacional, marcada por tensões entre soberania, influência e inserção. A originalidade do momento atual reside justamente na necessidade de manter a tradição da autonomia em um cenário onde os instrumentos clássicos – participação institucional, diversificação de parceiros ou distanciamento estratégico – já não bastam isoladamente. A *autonomia pela reconstrução* aponta para uma política externa que reconhece

a incerteza como condição estrutural e busca transformar a fluidez do presente em oportunidades para reconfigurar o papel do Brasil no mundo.

Conforme afirmamos, a *autonomia pela reconstrução* mostra o espírito dual e híbrido da política externa brasileira no governo Lula III. Após o isolamento do governo Bolsonaro, que abandonou princípios históricos como o multilateralismo, a não intervenção e a diversidade de parcerias, a diplomacia brasileira voltou-se à reconstrução de pontes, credibilidade e protagonismo. Essa reconstrução tem sido seletiva e pragmática: concentra-se em agendas de alto potencial simbólico e político – como a liderança climática na Amazônia, a organização do G20 em 2024, as presidências do BRICS e da COP30 em 2025 – ao mesmo tempo em que observa os limites de liderança regional e a dificuldade de reposicionar o Brasil no seu entorno.

Passados quase três anos de governo, é possível afirmar que boa parte do esforço de reconstrução doméstica da política externa brasileira – no sentido de restaurar instituições, reverter retrocessos e reconfigurar diretrizes – já foi realizada. Da mesma forma, o país logrou êxito parcial na reaproximação com seus parceiros tradicionais e na projeção de uma imagem internacional mais estável, previsível e alinhada aos valores democráticos.

Trata-se, no entanto, de um processo ainda em aberto, marcado por tensões e incertezas. A permanência do bolsonarismo como força política relevante – com influência tanto nos debates internos quanto em redes transnacionais de extrema-direita – impede o pleno encerramento do ciclo de reconstrução da política externa. A expressão mais clara desse inacabamento é a contínua tentativa do governo Lula de articular uma frente ampla internacional de progressistas e democratas, notadamente na Europa (Alemanha, França e Espanha) e América Latina (Chile e Colômbia). Como veremos adiante, essa aliança visa não apenas defender os marcos institucionais do regime democrático, mas também funcionar como barreira preventiva ou antídoto contra eventuais investidas autoritárias, reforçando a resiliência democrática diante da ameaça persistente da extrema-direita.

No plano internacional, a reforma da ordem global está ainda mais distante de ser concretizada. Apesar dos discursos e da atuação diplomática do Brasil em fóruns como G20, BRICS ou COPs, os avanços efetivos têm sido limitados. A realidade é que o Brasil não possui capacidade isolada para reformar as estruturas do sistema internacional. Ainda assim, a estratégia de *autonomia pela reconstrução* aposta em um reposicionamento propositivo do país, com ambições maiores e disposição para contribuir ativamente com uma ordem mais multipolar, equilibrada e representativa. Aqui países como China, Rússia e Índia são os parceiros preferenciais dentro dos BRICS.

Tal esforço, embora dependa de fatores exógenos e da correlação de forças internacionais, tem sido central para recolocar o Brasil como ator relevante e influente nos rumos da governança global. Mas como esta estratégia vem operando na prática?

O documento "Clima e Estratégia Internacional: Novos Rumos para o Brasil", publicado em novembro de 2022, antes da posse do presidente Lula e fruto do núcleo de política externa do grupo de transição de governo, foi o primeiro indício de uma inflexão importante da política externa brasileira ao propor que a agenda climática deixasse de ser um tema setorial e passasse a ocupar posição transversal na estratégia de inserção internacional do país.

Elaborado por especialistas e lançado na COP27, o texto funcionou como uma carta de princípios que buscava orientar a retomada do protagonismo brasileiro em temas globais por meio de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essa proposta ambiciosa atribuiu centralidade ao multilateralismo, à cooperação Sul-Sul e à construção de coalizões temáticas lideradas pelo Sul Global, como a sugerida aliança Brasil-Indonésia-Congo em florestas tropicais. O texto também apontou caminhos para a reconstrução de laços de confiança internacional, defendendo uma visão de revalorização de arranjos regionais, como a Unasul e a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica).

No entanto, a implementação concreta da política externa mostrou que o documento tinha fragilidades importantes. Ao propor uma ampla e virtuosa convergência entre clima, desenvolvimento e democracia, acabou subestimando os dilemas estruturais da política externa brasileira. Tampouco podia prever os desafios institucionais e operacionais de implementar essa agenda em meio às lutas interministeriais por protagonismo na temática climática[2]. Em síntese, tratou-se de um documento normativamente inovador, que inaugurou o ciclo diplomático do governo Lula III com densidade estratégica e sensibilidade às demandas do século XXI, mas cuja eficácia dependia da superação de contradições internas e internacionais ainda presentes.

Como afirmou o presidente Lula em seu primeiro discurso internacional na COP27, "o Brasil está de volta ao mundo"[3]. A retomada do protagonismo em plataformas como o G20, a COP30 e os BRICS indicariam uma diplomacia

2 VIVEMOS momentos de "contradições" no governo Lula, diz Marina. *Poder360*, Brasília, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/vivemos-momentos-de-contradicoes-no-governo-lula-diz-marina/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

3 LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso na COP27 – Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Sharm el-Sheikh, Egito, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.lula.com.br/discurso-do-presidente-eleito-lula-na-cop27/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

que procurava recolocar o Brasil no centro das grandes agendas multilaterais, conectando desenvolvimento sustentável, inclusão social e estabilidade democrática. A organização de sucesso do G20 Brasil e lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza[4], a mobilização internacional pela proteção da Amazônia com a reconstrução da OTCA[5], a organização da cúpula do BRICS e a defesa de uma regulação multilateral da inteligência artificial[6] foram exemplos concretos dessa diplomacia simbólica e engajada, que combinou a tradição universalista da política externa brasileira com temas de alto valor simbólico que rapidamente poderiam recuperar a credibilidade do país.

O governo Lula também promoveu um realinhamento estratégico com Pequim, com visitas de alto nível e ampliação da cooperação em comércio, energia, transição digital e infraestrutura. O Brasil buscou, nesse contexto, uma parceria com a China que fosse estrutural, mas não subordinada – mantendo sua margem de ação autônoma em outros foros, como o G20 e o BRICS. Lula se encontrou com o presidente Xi Jinping três vezes neste período e lançou dezenas de iniciativas conjuntas. Por outro lado, o governo rejeitou a adesão à Rota da Seda, sob o argumento de que os ganhos apontados por Pequim não eram tão atrativos ao ponto de superar os possíveis custos associados a uma retaliação americana[7].

Essa estratégia também se manifestou na revalorização das parcerias com países europeus, especialmente no contexto das negociações – sempre prolongadas e ainda sem desfecho – do Acordo MERCOSUL-União Europeia. Ao retomar esse diálogo com ênfase renovada, o Brasil sinalizou a busca

4 LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do presidente Lula no lançamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza*. G20 Brasil, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://g20.gov.br/pt-br/documentos/discursos/discurso-do-presidente-lula-no-lancamento-da-alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 8 jul. 2025.

5 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasiao-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica>. Acesso em: 8 jul. 2025.

6 A declaração final da cúpula do G20, realizada em novembro de 2024 no Rio de Janeiro, incluiu compromissos explícitos sobre a regulação da IA. G20. *Declaração de Líderes do G20 – Rio de Janeiro, 18-19 de novembro de 2024*. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

7 Apesar de não formalizar a adesão, o governo brasileiro buscou estabelecer "sinergias" entre programas nacionais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Transformação Ecológica, a Nova Indústria Brasil (NIB) e as Rotas de Integração Sul-Americana, com a iniciativa chinesa. Essa abordagem visa aproveitar oportunidades de cooperação e investimento sem comprometer a neutralidade estratégica do país. BERGAMASCO, Débora. Brasil rejeita Nova Rota da Seda, mas fala em sinergias com projeto chinês. *CNN Brasil*, 23 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/debora-bergamasco/politica/brasil-rejeita-nova-rota-da-seda-mas-fala-em-sinergias-com-projeto-chines>. Acesso em: 8 jul. 2025.

por uma inserção internacional que evitasse o alinhamento automático a qualquer das grandes potências, utilizando a aproximação com a Europa como instrumento para escapar ao binarismo imposto pela crescente rivalidade entre Estados Unidos e China. Tem sido uma tentativa de diversificação estratégica que reforça a autonomia brasileira ao apostar em uma agenda de cooperação baseada em valores compartilhados com os europeus, como sustentabilidade, multilateralismo e democracia[8].

O caso da Ucrânia representou outro exemplo relevante do hibridismo da *autonomia pela reconstrução*. O governo Lula III deu continuidade à posição do governo Bolsonaro ao condenar formalmente a invasão russa[9], mas optou por não aderir às sanções econômicas e manteve canais abertos de diálogo com Moscou[10]. Essa posição foi criticada por setores ocidentais como ambígua ou pró-Rússia[11]. Contudo, o lançamento da inciativa Sino-brasileira em abril de 2024, proposta conjunta de princípios para uma solução política do conflito, articulada por Celso Amorim e Wang Yi (chanceler da China) colocou o Brasil nas discussões sobre o conflito[12]. Ao recusar a lógica da punição e propor soluções negociadas, o governo Lula retomou a tradição pacifista e legalista da diplomacia brasileira, porém adaptou-a a um contexto em que os blocos

8 Um porta-voz da União Europeia afirmou que fechar um acordo comercial com o MERCOSUL representa uma "grande oportunidade" para o bloco europeu, especialmente diante das incertezas provocadas pela imposição de novas tarifas pelos Estados Unidos. Ver: ACORDO comercial com o MERCOSUL é oportunidade com tarifas dos EUA, diz UE. *CNN Brasil*, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/acordo-comercial-com-o-mercosul-e-oportunidade-com-tarifas-dos-eua-diz-ue/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

9 BRASIL. Presidência da República. *Lula defende democracia, condena invasão russa na Ucrânia e cobra reformulação do Conselho de Segurança da ONU*. Brasília: Palácio do Planalto, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/lula-defende-democracia-condena-invasao-russa-na-ucrania-e-cobra-reformulacao-do-conselho-de-seguranca-da-onu>. Acesso em: 8 jul. 2025.

10 BRASIL. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 78ª Assembleia Geral da ONU*. Nova York, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-78a-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 8 jul. 2025.

11 Em abril de 2023, após declarações do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante visitas à China e aos Emirados Árabes Unidos, nas quais ele sugeriu que os Estados Unidos e a União Europeia estavam "incentivando a guerra" ao fornecer armas à Ucrânia, o porta-voz de assuntos externos da União Europeia, Peter Stano, respondeu afirmando que "a Rússia, e somente a Rússia, é responsável pela guerra" e que "não há questionamentos sobre quem é o agressor e quem é a vítima". Cf. EUA e União Europeia rebatem crítica de Lula à guerra da Ucrânia. *Correio Braziliense*, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/04/5088103-eua-e-uniao-europeia-rebatem-critica-de-lula-a-guerra-da-ucrania.html>. Acesso em: 8 jul. 2025.

12 Em 23 de maio de 2024, representantes do Brasil e da China reuniram-se em Pequim e divulgaram um documento intitulado "Entendimentos Comuns entre o Brasil e a China sobre uma Resolução Política para a Crise na Ucrânia". BRASIL. Presidência da República. *Brasil e China apresentam proposta conjunta para negociações de paz com participação de Rússia e Ucrânia*. Brasília: Palácio do Planalto, 23 maio de 2024.

de poder estão em realinhamento e a hegemonia ocidental já não é garantida. Essa postura não buscou agradar à Rússia nem aos Estados Unidos, mas sim inserir o Brasil como ator viável em uma futura reconfiguração diplomática do conflito, uma posição ainda bastante incerta e sem resultados concretos.

Em entrevista ao *The New Yorker*, Lula reafirmou uma política externa marcada por uma neutralidade ativa e por uma defesa do multilateralismo como instrumento de coexistência pacífica entre as nações. Sua recusa em alinhar o Brasil de forma automática a qualquer das grandes potências se manifestou de maneira clara no episódio envolvendo o pedido do chanceler alemão Olaf Scholz para que o Brasil fornecesse armas à Ucrânia. "Meu amigo Olaf Scholz veio aqui, sentou naquele sofá e me pediu para vender mísseis para ele mandar para a Ucrânia. Eu disse que não venderia, com todo o respeito, porque não queria que nenhum ucraniano ou russo morresse com uma arma brasileira". Da mesma forma Lula ligou para Putin e disse: "Putin, acho que está na hora de você voltar à política. Acabe com isso. O mundo precisa de política, não de guerra. Você faz falta" (Aderson, 2025). Ambas as posições são sintomáticas da posição não alinhada de Lula.

Já no conflito Israel-Palestina, o governo Lula III adotou uma posição mais assertiva, aproximando-se da narrativa do direito internacional humanitário ao denunciar tanto o atentado terrorista do Hamas como os excessos da resposta militar israelense em Gaza[13]. No entanto, a retórica presidencial, ao comparar a ação israelense a um genocídio em fevereiro de 2024, provocou forte reação diplomática internacional e polarização interna[14] (Brun, 2024). A decisão de aderir ao processo movido pela África do Sul contra Israel na Corte Internacional de Justiça reforçou ainda mais o engajamento brasileiro com o lado palestino do conflito[15], o que reforçou positivamente a imagem do Brasil perante os países árabes.

13 LULA condena 'ato terrorista do Hamas' e 'reação insana de Israel' em Gaza. *Terra*, 20 out. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/videos/lula-condena-ato-terrorista-do-hamas-e-reacao-insana-de-israel-em-gaza,86bfc881261d4d6593cc7a2816ea23f61edos487.html>. Acesso em: 8 jul. 2025.

14 Na Câmara dos Deputados, a fala de Lula provocou debates acalorados. Parlamentares da oposição criticaram a comparação feita pelo presidente, considerando-a inadequada e ofensiva. Por outro lado, deputados da base governista defenderam o discurso de Lula, argumentando que a situação em Gaza configura um genocídio e que a reação de Israel é desproporcional aos ataques do Hamas. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Fala do presidente Lula sobre ação de Israel na Faixa de Gaza repercute no Plenário da Câmara*. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1037144-fala-do-presidente-lula-sobre-acao-de-israel-na-faixa-de-gaza-repercute-no-plenario-da-camara>. Acesso em: 8 jul. 2025.

15 O ministro Mauro Vieira publicou um artigo na *Folha de S. Paulo* em janeiro de 2024 detalhando a posição brasileira e destacando que o apoio do Brasil à ação sul-africana visa proteger a população palestina, em conformidade com a Convenção para a Repressão e Punição do Crime de Genocídio. VIEIRA, Mauro. Brasil, Gaza e o julgamento na Corte Internacional. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 jan. 2024. Disponível

As dimensões regionais da política externa revelaram os limites da *autonomia pela reconstrução*. O Brasil enfrentou dificuldades concretas para exercer liderança na América do Sul. O fracasso da tentativa de relançamento da Unasul em 2023 e a ambiguidade frente à crise venezuelana evidenciaram os obstáculos à reconstrução de uma ordem regional cooperativa. A diplomacia brasileira adotou uma postura intermediária no caso da Venezuela, evitando tanto o alinhamento ao governo Maduro quanto a adesão à pressão norte-americana, porém essa posição revelou-se insuficiente diante do aprofundamento autoritário em Caracas e da crise do Essequibo, o que colocou a segurança regional brasileira no centro da agenda.

Nesse contexto, ficou clara a tentativa do governo em criar na região uma frente ampla contra a extrema-direita. Em janeiro de 2025, Lula e o presidente chileno Gabriel Boric reforçaram a importância de preparar um encontro de líderes em defesa da democracia, conforme acordado no evento "Em Defesa da Democracia: Combatendo o Extremismo", realizado em setembro de 2024, à margem da 79ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York[16]. Em fevereiro de 2025, Lula ofereceu um jantar aos presidentes do Chile, Gabriel Boric, da Colômbia, Gustavo Petro, e do Uruguai, Yamandú Orsi, na embaixada brasileira em Montevidéu, com o objetivo de "fortalecer a democracia"[17] e participou de uma videoconferência com os presidentes do Chile, Colômbia, Uruguai e Espanha, reafirmando o compromisso com a democracia e a luta contra a desinformação[18].

No entanto, a política externa também enfrentou a tentação do alinhamento político em disputas eleitorais regionais. A relação com o presidente argentino Javier Milei foi emblemática nesse sentido: profundamente deteriorada desde o início por conta de falas agressivas de Milei[19], o relacionamento foi

em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/mauro-vieira-2023/brasil-gaza-e-o-julgamento-na-corte-internacional-folha-de-s-paulo-20-01-2024>. Acesso em: 8 jul. 2025.

16 BRASIL. *Lula trata de agenda bilateral e global em telefonema com o presidente do Chile*. Brasília: Palácio do Planalto, 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/01/lula-trata-de-agenda-bilateral-e-global-em-telefonema-com-o-presidente-do-chile>. Acesso em: 8 jul. 2025.

17 LULA convida Uruguai, Colômbia e México para participar do BRICS. *Poder 360*, 1º mar. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-convida-uruguai-colombia-e-mexico-para-participar-do-brics/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

18 CUÉ, Carlos E. Sánchez, Lula, Petro y Boric se alían "en defensa de la democracia" y "contra la desinformación". *El País*, Madrid, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://elpais.com/espana/2025-02-26/sanchez-lula-petro-y-boric-se-alian-en-defensa-de-la-democracia-y-contra-la-desinformacion.html>. Acesso em: 8 jul. 2025.

19 MILEI sobre Lula: "Qual o problema em chamá-lo de corrupto? Ele não foi preso?". *CNN Brasil*, 17 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/milei-sobre-lula-qual-o-problema-em-chama-lo-de-corrupto-ele-nao-foi-preso>. Acesso em: 8 jul. 2025.

agravado pela percepção difundida na Argentina segundo a qual o Palácio do Planalto teria apoiado a ida de marqueteiros eleitorais brasileiros para auxiliar a campanha de Sergio Massa, adversário de Milei[20]. Episódio semelhante ocorreu no Equador, onde Lula expressou publicamente apoio à candidata Luisa González, do correísmo, que acabou sendo derrotada por Daniel Noboa[21].

Ainda que coerente com seu compromisso com alianças progressistas, esse tipo de envolvimento revelou o dilema entre autonomia e partidarização da política externa. Ao preferir candidatos com maior afinidade ideológica, o governo arriscou comprometer a estabilidade de suas relações bilaterais e debilitar sua capacidade de atuação como mediador regional. Tais episódios ilustram os limites da *autonomia pela reconstrução* quando esta se vê tensionada entre valores normativos e realismo diplomático.

A lógica da *autonomia pela reconstrução* ficou mais evidente, contudo, na leitura do contexto político internacional feita pelo governo Lula III no que tange à defesa da democracia em relação à ascensão de forças ultraconservadoras. Amorim afirmou que "nunca houve, desde 1945, um crescimento da extrema-direita dessa forma", referindo-se aos resultados das eleições europeias em que partidos ultraconservadores venceram na França, Itália e Áustria, e ficaram em segundo lugar na Alemanha: "O problema da extrema-direita não é apenas o que ela pode fazer no poder. É como ela já influencia nos dias de hoje, com alianças". Amorim também manifestou a preocupação do presidente Lula relacionada ao impacto da onda conservadora sobre o equilíbrio político necessário para acordos multilaterais, como o entre MERCOSUL e União Europeia. Amorim considerou que a ascensão da extrema direita colocava "um ponto de interrogação na inserção do Brasil"[22] e podia empurrar o país mais claramente para o bloco dos emergentes.

Não há dúvida que a ascensão global da extrema direita, simbolizada pela coalizão ideológica entre o movimento MAGA nos Estados Unidos e o

20 Com base nas informações disponíveis, não há registros de que o presidente Lula tenha enviado marqueteiros para a campanha de Sergio Massa na Argentina. No entanto, segundo reportagem da *Folha de S.Paulo*, marqueteiros ligados ao PT participaram da campanha de Massa, utilizando estratégias inspiradas na experiência com a estética da campanha de Jair Bolsonaro para conter o avanço de Javier Milei. Cf. MARQUETEIROS de Lula usam experiência com estética fálica de Bolsonaro para barrar Milei. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 23 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/10/marqueteiros-de-lula-usam-experiencia-com-estetica-falica-de-bolsonaro-para-barrar-milei.shtml>. Acesso em: 8 jul. 2025.

21 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Presidente Lula se reúne com Luisa González*. Brasília: Portal Gov.br, 1º mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/03/presidente-lula-se-reune-com-luisa-gonzalez>. Acesso em: 8 jul. 2025.

22 CHADE, Jamil. Amorim: avanço ultraconservador é o maior desde 45 e Lula está 'preocupado'. *UOL*, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/06/12/amorim-avanco-ultraconservador-e-o-maior-desde-45-e-lula-esta-preocupado.htm>. Acesso em: 8 jul. 2025.

bolsonarismo no Brasil, tem imposto à política externa brasileira um novo tipo de desafio sistêmico: a contaminação da política doméstica pela política externa. O retorno de Donald Trump à presidência norte-americana foi interpretado pelo campo bolsonarista como legitimação de suas narrativas iliberais e se tornou instrumento de pressão externa contra o governo Lula[23]. O próprio Supremo Tribunal Federal – em especial o ministro Alexandre de Moraes – virou alvo de críticas internacionais articuladas por figuras ligadas ao trumpismo, sob a acusação de restringir liberdades individuais e cercear a liberdade de expressão de certos grupos brasileiros[24]. No horizonte de 2026, com novas eleições presidenciais no Brasil, configura-se uma crise contratada: um confronto direto entre os projetos iliberais transnacionais e a reconstrução democrática em curso no país. A política externa, nesse contexto, tornou-se também campo de disputa eleitoral, sendo ativada constantemente em embates que mobilizam eleitores.

A diplomacia brasileira, nesse contexto, não se limitou a reagir à nova direita global – ela tem buscado construir um espaço próprio, normativamente diferenciado e geopoliticamente plural, que defenda a importância da democracia. Uma dimensão fundamental da política externa do governo Lula III tem sido sua resposta estratégica ao avanço da extrema-direita e das forças iliberais no cenário internacional por meio da criação de alianças entre países progressistas. Esse reposicionamento tem se materializado especialmente nas parcerias com democracias liberais consolidadas, em particular com países europeus. A relação com a França foi revalorizada com base em uma agenda comum sobre defesa da democracia, proteção da Amazônia e combate à desinformação. Os presidentes Emmanuel Macron e Lula têm mantido interlocução constante e coordenam posições em fóruns multilaterais, incluindo iniciativas voltadas à regulação das plataformas digitais e à promoção de uma governança ambiental baseada em justiça social e equidade[25]. Com a Alemanha, a retomada do Fundo Amazônia e os compromissos firmados ainda no governo de Olaf Scholz

23 Em novembro de 2024, após a confirmação da vitória de Trump, Eduardo Bolsonaro participou de uma live comemorativa na qual declarou que "o mundo está se tornando mais conservador" e que esse cenário "pode se repetir no Brasil". Cf. EDUARDO Bolsonaro diz que vitória de Trump ajuda pai e vê chance de barrar Moraes nos EUA. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/11/eduardo-bolsonaro-diz-que-vitoria-de-trump-ajuda-pai-e-ve-chance-de-barrar-moraes-nos-eua.shtml>. Acesso em: 8 jul. 2025.

24 DOS EUA, Eduardo Bolsonaro quer ampliar pressão trumpista sobre Brasil. *Metrópoles*, Brasília, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/dos-eua-eduardo-bolsonaro-quer-ampliar-pressao-trumpista-sobre-brasil>. Acesso em: 8 jul. 2025.

25 LULA e Macron conversam sobre relações bilaterais e soberania diante de políticas de redes digitais. *Agência Gov*, 10 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/lula-e-macron-conversam-sobre-relacoes-bilaterais-e-soberania-diante-de-politicas-de-redes-digitais>. Acesso em: 8 jul. 2025.

sinalizam um esforço compartilhado de reforçar instituições democráticas através da transição ecológica, além de uma cooperação estreita no combate ao extremismo político e à radicalização digital[26]. Outro exemplo importante dessa articulação em favor da democracia foi a aproximação com o governo socialdemocrata da Espanha, liderado por Pedro Sánchez e as discussões em torno da ascensão da extrema-direita em ambos os países[27].

Outra contradição latente na *autonomia pela reconstrução* reside na tensão entre a defesa das democracias frente à ascensão da extrema-direita e a ênfase estratégica na aproximação com países como China e Rússia. Embora essa aproximação possa ser justificada sob a ótica do universalismo, do não alinhamento ativo e da busca por uma ordem multipolar mais equilibrada, ela também gera ambivalências que fragilizam a coerência do discurso democrático brasileiro. À medida que o Brasil fortalece laços com regimes autoritários, sua capacidade de articular uma defesa robusta dos princípios democráticos no plano internacional torna-se mais vulnerável a críticas e percepções de inconsistência. Há, portanto, um choque evidente entre dois pilares da *autonomia pela reconstrução*: de um lado, o princípio da reforma da governança global, que sustenta a aproximação a países que também almejam essa reconstrução, e de outro, o compromisso com os valores democráticos em si, especialmente diante do avanço transnacional da extrema-direita que é muitas vezes fomentada por países como a Rússia.

Por fim, a relação entre Lula e Joe Biden, embora inicialmente promissora, tornou-se marcada por frustrações mútuas. De um lado, Lula esperava que o apoio dos Estados Unidos à defesa da democracia brasileira durante as eleições de 2022 fosse seguido por uma reaproximação estratégica entre os dois países, com reconhecimento do Brasil como parceiro-chave em temas como transição energética, combate à desigualdade e reforma da governança global. Do outro, o governo Biden esperava uma sinalização mais clara de

26 Em dezembro de 2023, durante a II Reunião de Consultas Intergovernamentais de Alto Nível Brasil-Alemanha, realizada em Berlim, Lula e Scholz assinaram uma declaração conjunta de intenções para a realização de projetos voltados à transformação ecológica socialmente justa. Na mesma ocasião, Brasil e Alemanha formalizaram uma Declaração de Intenções Conjunta sobre Integridade da Informação e Combate à Desinformação. Cf. LULA e Olaf Scholz defendem transição ecológica com justiça social. *Agência Gov*, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/lula-e-olaf-scholz-defendem-transicao-ecologica-com-justica-social-1>. Acesso em: 8 jul. 2025.

27 Em março de 2024, durante visita oficial de Sánchez ao Brasil, Lula enfatizou que "Espanha e Brasil são duas grandes democracias que enfrentam o extremismo, a negação da política e o discurso de ódio, alimentados por notícias falsas", ressaltando a importância de unir todos os democratas do mundo. BRASIL. Presidência da República. *"Pudemos comprovar a afinidade entre nossos governos", diz Lula sobre visita do presidente da Espanha*. Brasília: Palácio do Planalto, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/201cpudemos-comprovar-a-afinidade-entre-nossos-governos201d-diz-lula-sobre-visita-do-presidente-da-espanha>. Acesso em: 8 jul. 2025.

alinhamento do Brasil com a agenda ocidental, especialmente diante da guerra na Ucrânia e da crescente competição com a China.

Nenhum dos lados viu suas expectativas plenamente atendidas. A aproximação do Brasil com Pequim, a recusa em aderir às sanções contra Moscou e a retórica mais assertiva de Lula sobre Israel geraram incômodo em Washington. Por sua vez, Brasília sentiu que o engajamento dos EUA permaneceu superficial e pouco sensível às prioridades sul-americanas[28]. É digno de nota o fato de que Lula e Biden lançaram conjuntamente a Parceria pela Democracia Trabalhista (*US-Brazil Partnership for Workers' Rights*), iniciativa inédita voltada à defesa de sindicatos, da negociação coletiva e da justiça social[29].

Dessa forma, a *autonomia pela reconstrução* tem representado uma autonomia que não é neutra, mas sim engajada com a proteção de regimes democráticos, da ordem multilateral reformada e da agenda climática. Em contraste direto com a lógica iliberal do período anterior, a política externa de Lula III apostou na construção de coalizões internacionais para resistir ao avanço do autoritarismo global e reabilitar o Brasil como país interessado em reformar o multilateralismo em suas múltiplas versões. Essa resposta não se deu por meio de um confronto direto ou retórico agressivo, mas por meio de alianças seletivas, reforço institucional e reposicionamento do Brasil como defensor da democracia, clima e governança reformada em um mundo em transição. Após o alinhamento ideológico do governo Bolsonaro com a chamada "internacional reacionária" – marcada por ataques às instituições democráticas, isolamento multilateral e afinidades com lideranças como Donald Trump, Viktor Orbán e Benjamin Netanyahu – a estratégia de Lula III tem buscado estabelecer um novo marco normativo para a atuação externa do Brasil, recuperando valores democráticos, multilateralistas e progressistas, não sem contradições e limitações importantes.

Conclusões

A trajetória da política externa brasileira desde os anos 1970 revela uma sucessão de modelos de autonomia que refletem tanto os dilemas internos do Estado quanto as transformações do sistema internacional. Como sintetiza a

28 WINTER, Brian. Is Lula Anti-American? *Americas Quarterly*, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/is-lula-anti-american/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

29 UNITED States and Brazil Announce Partnership for Workers' Rights. *The White House*, 20 sep. 2023. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/20/united-states-and-brazil-announce-partnership-for-workers-rights>. Acesso em: 8 jul. 2025.

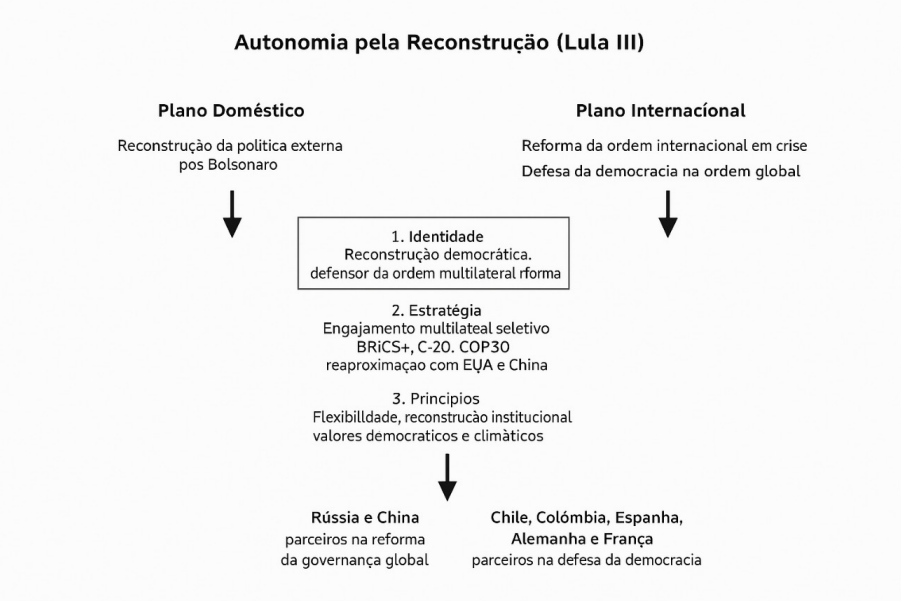
tabela abaixo, cada paradigma – da distância estratégica de Geisel à diversificação de Lula I e II, passando pela participação institucional de FHC – articula uma *identidade*, um conjunto de *escolhas estratégicas* e *princípios orientadores* distintos. A ruptura promovida por Bolsonaro, marcada pelo abandono deliberado da tradição autonomista e pelo alinhamento ideológico a uma "internacional reacionária", intensificou a necessidade de reconstrução. Por outro lado, a ordem internacional em mudança profunda exigiu a seletividade e prudência. Trata-se de uma estratégia híbrida, flexível e contingente, que combina cautela sistêmica com compromisso normativo, mirando a preservação da autonomia em um mundo cada vez mais fragmentado.

Tabela 1 – Comparação dos Modelos de Autonomia da Política Externa Brasileira

Modelo de Autonomia	Identidade do Modelo	Escolhas Estratégicas	Princípios Basilares da PEB
Autonomia pela Distância (Geisel)	Soberania nacional, nacional-desenvolvimentismo	Aproximação com países do Terceiro Mundo, política nuclear independente	Autonomia decisória, distanciamento estratégico, antidependência
Autonomia pela Participação (FHC)	Estado liberal-democrático, influente e atualizador das normas globais	Inserção ativa em regimes multilaterais, consolidação do MERCOSUL, adesão ao TNP	Engajamento institucional, defesa de regras multilaterais, adaptação
Autonomia pela Diversificação (Lula I e II)	Potência emergente do Sul Global, liderança multipolar	Coalizões Sul-Sul, IBAS, G20 comercial, relações com África e América do Sul	Diversificação de parcerias, universalismo, protagonismo no Sul Global
Ausência de Autonomia (Bolsonaro)	Identidade conservadora e antiglobalista, alinhamento ideológico à direita internacional	Alinhamento com EUA (Trump), Israel, Hungria, recusa a fóruns multilaterais da ONU	Rejeição do multilateralismo, oposição a normas globais, política externa conservadora
Autonomia pela Reconstrução (Lula III)	Reconstrução democrática, defesa da democracia no plano global, defensor da ordem multilateral reformada	Engajamento multilateral seletivo, BRICS+, G20, COP30, reaproximação com EU e China	Flexibilidade, reconstrução institucional, valores democráticos e climáticos, prudência estratégica

Fonte: elaborado pelo autor.

Este esquema abaixo representa a *autonomia pela reconstrução* do governo Lula III, atuando em dois planos: o doméstico, com foco na reconstrução da política externa pós-Bolsonaro, e o internacional, com o objetivo de reformar a ordem internacional em crise. Abaixo, os elementos centrais de identidade, estratégia e princípios que guiam essa abordagem.



A política externa do governo Lula III afirmou, portanto, uma *identidade* internacional marcada pela reconstrução democrática, pela revalorização do multilateralismo e pela aspiração a um protagonismo internacional inclusivo. Após o colapso institucional e normativo do governo Bolsonaro, a diplomacia brasileira tentou se reconstruir como um instrumento de reposição do país em um mundo em mutação. Essa identidade se expressou na defesa da democracia como valor, posição rara na história diplomacia brasileira, e no engajamento simbólico com a agenda da justiça climática. A diplomacia do governo Lula não operou apenas como veículo de interesses materiais, mas como enunciadora de uma narrativa sobre o lugar do Brasil no mundo.

No plano das *escolhas estratégicas*, o governo Lula III adotou uma postura seletiva, flexível e contingente, condizente com o cenário internacional fragmentado e multipolar. A reaproximação com a China, sem adesão ao projeto da Rota da Seda; o esforço de manter diálogo com os Estados Unidos apesar das tensões retóricas; a aproximação com os europeus na questão democrática; a proposta conjunta com Pequim sobre a guerra na Ucrânia;

e a postura afirmativa diante de Israel – todas essas iniciativas revelaram um padrão de inserção que evitou o alinhamento automático e privilegiou a posição não alinhada. Tratou-se de uma "equidistância ativa" em temas sensíveis, combinada com alianças densas em agendas estruturantes como clima e democracia. O caso da América do Sul, por sua vez, revelou os limites desse pragmatismo: o fracasso em reconstituir a liderança regional e as tensões bilaterais com a Argentina e a Venezuela indicam que a autonomia brasileira é mais eficaz no plano global do que no regional.

Os *princípios* que orientam a política externa de Lula III combinaram elementos tradicionais – como o pacifismo, a legalidade internacional, a universalidade e o não alinhamento – com novos eixos, entre eles a justiça climática, a inclusão social e a defesa ativa da democracia. Essa gramática diplomática atualizada foi moldada por um mundo e uma realidade doméstica em transição, no qual o Brasil buscou não apenas se adaptar, mas também influenciar os rumos da ordem global.

Por fim, os parceiros preferencias nestes temas podem ser divididos em dois eixos. De um lado, China e Rússia nas discussões de reforma da governança global. Nesse ponto, os fóruns BRICS, G20 e COP30 se tornaram os palcos preferenciais de atuação. De outro lado, Alemanha, França, Chile e Colômbia nas discussões sobre fortalecimento da democracia, na perspectiva de criar uma ampla aliança contra a "internacional reacionária" liderada por Trump.

Referências

ABDENUR, Adriana; TEIXEIRA, Izabella; WAGNER, Jaques; ABRAMOVAY, Pedro. *Clima e estratégia internacional*: novos rumos para o Brasil. Plataforma CIPÓ e Fundação Perseu Abramo, novembro de 2022.

ANDERSON, Jon Lee. Brazil's President Confronts a Changing World. *The New Yorker*, 8 maio 2025. Disponível em: <https://www.newyorker.com/news/the-lede/brazils-president-confronts-a-changing-world>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRUN, Élodi. The Brazilian Government of Lula in the Face of the Gaza War: A Predictable Stance in a Radicalized Context. *CEBRI-Revista*, v. 4, n. 2, 2024.

ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; NUNES, Rodrigo; FERREIRA, Gabriela. Conspiracy Theories and Foreign Policy: Globalism and the Bolsonaro Doctrine in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, v. 42, n. 1, p. 22-36, 2023.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Letícia Pinheiro da. A política externa de Jair Bolsonaro: identidade conservadora espessa e papel internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, 2021.

HARKNETT, Richard J.; YALCIN, Hasan B. The Struggle for Autonomy: A Realist Structural Theory of International Relations. *International Studies Review*, v. 14, n. 4, p. 499-521, 2012.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. *Revista Interesse Nacional*, ano 16, n. 61, p. 43-48, jan./mar. 2024.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III: entre ambição normativa e constrangimentos sistêmicos. *Revista Interesse Nacional*, ano 16, n. 61, p. 49-57, jan./mar. 2024.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 1, p. 1-24, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Eduardo Mello de. Como mudar uma política externa? A diplomacia no governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 65, n. 2, e023006, 2022.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Política externa, espaço e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-58. (Desenvolvimento nas Ciências Sociais: o Estado das Artes; Livro 3).

VIGEVANI, Tullo; CEPAULUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; FIORI, José Luis. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-30, 2003.

URUGUAI E A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A AGENDA DE DIREITOS LGBTQIAPN+ (2009-2018)

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a08

Ríllari Ferreira Castro e Silva[1]
Fabiane Simioni[2]

Resumo

O presente estudo investiga a influência da sociedade civil uruguaia na agenda de direitos LGBTQIAPN+ no período de 2009 a 2018 na Revisão Periódica Universal (RPU). Utilizando a metodologia de estudo de caso e a análise de conteúdo, examinamos a participação da sociedade civil nos espaços públicos transnacionais do sistema global de proteção dos direitos humanos. A sociedade civil uruguaia demonstrou um engajamento significativo na RPU que contribuiu para ampliar os direitos LGBTQIAPN+ no cenário internacional e para pressionar o governo uruguaio a adotar medidas de proteção, como a Lei de União Estável (2008), o matrimônio igualitário e a adoção por casais do mesmo sexo (2013) e a Lei de Identidade de Gênero (2018). Este estudo evidencia o potencial da RPU como um espaço de diálogo entre a sociedade civil e os Estados na promoção e defesa dos direitos humanos, destacando o papel transnacional da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Sociedade Civil; Revisão Periódica Universal; Direitos LGBTQIAPN+; Uruguai.

1 Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) na área de concentração Política Externa e Instituições. Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: rillariferreira2@gmail.com.

2 Professora Adjunta na Faculdade de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Coordenadora do Laboratório de Acesso à Justiça e Direitos Humanos (LAJUH/FURG). Doutora em Direito (UFRGS) com pós-doutorado em Relações Internacionais (UFSC). E-mail: fabe.simioni@gmail.com.

URUGUAY AND THE UNIVERSAL PERIODIC REVIEW: A CASE STUDY ON THE LGBTQIAPN+ RIGHTS AGENDA (2009-2018)

Abstract

This study investigates the influence of Uruguayan civil society on the LGBTQIAPN+ rights agenda in the Universal Periodic Review (UPR) from 2009 to 2018. We used case study methodology and content analysis to examine civil society participation in transnational public spaces within the global human rights protection system. Uruguayan civil society demonstrated significant engagement in the UPR, which contributed to expanding LGBTQIAPN+ rights on the international stage and pressuring the Uruguayan government to adopt protective measures, such as the Civil Union Law (2008), equal marriage and adoption by same-sex couples (2013), and the Gender Identity Law (2018). This study highlights the potential of the UPR as a space for dialogue between civil society and states in the promotion and defense of human rights, emphasizing the transnational role of civil society in the formulation and implementation of public policies.

Keywords: Civil Society; Universal Periodic Review; LGBTQIAPN+ Rights; Uruguay.

URUGUAYY EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA AGENDA DE DERECHOS LGBTQIAPN+ (2009-2018)

Resumen

Este estudio investiga la influencia de la sociedad civil uruguaya en la agenda de derechos LGBTQIAPN+ en el Examen Periódico Universal (EPU) de 2009 a 2018. Utilizamos la metodología del estudio de caso y el análisis de contenido para examinar la participación de la sociedad civil en los espacios públicos transnacionales dentro del sistema global de protección de los derechos humanos. La sociedad civil uruguaya demostró un compromiso significativo en el EPU, lo que contribuyó a ampliar los derechos LGBTQIAPN+ en la escena internacional y a presionar al Gobierno uruguayo para que adoptara medidas de protección, como la Ley de Unión Civil (2008), el matrimonio igualitario y la adopción por parte de parejas del mismo sexo (2013) y la Ley de Identidad de Género (2018). Este estudio destaca el potencial del EPU como espacio de diálogo entre la sociedad civil y los Estados en la promoción y defensa de los derechos humanos, haciendo hincapié en el papel transnacional de la sociedad civil en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Palabras clave: Sociedad civil; Examen Periódico Universal; Derechos LGBTQIAPN+; Uruguay.

Introdução

O Uruguai participou de todos os ciclos do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), sendo avaliado em 2009 (1º ciclo), em 2013 (2º ciclo) e em 2018 (3º ciclo). Vale ressaltar que nem todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) participaram de cada um desses ciclos simultaneamente. Escolhemos o Uruguai para esse estudo de caso por duas razões. A primeira decorre da ausência de estudos ou publicações brasileiras relativas a esse Estado sul-americano em portais como Scielo, BDTD e Portal de Periódicos da Capes usando os termos "Uruguai and RPU"; "Uruguay and UPR". A segunda, da notoriedade do Estado na aprovação de legislações consideradas progressistas na América Latina, como a Lei de União Estável (2008), a legalização da interrupção voluntária da gravidez (2012), o matrimônio igualitário e a adoção de crianças por casais do mesmo sexo (2013) e a legalização da *Cannabis sativa* (2013), durante o mandato de presidente de José "Pepe" Mujica (Frente Ampla, de 2010 a 2015), ex-membro do Movimento de Libertação Nacional Tupamaros. Sob o mandato do seu sucessor político, Tabaré Vázquez (Frente Ampla, de 2015 a 2020), foi aprovada a Lei de Identidade de Gênero (2018).

Nosso trabalho debruçou-se sobre a atuação da sociedade civil uruguaia no mecanismo da RPU, entre 2009 e 2018, quanto às demandas por reconhecimento de direitos da população LGBTQIAPN+ (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexo, assexuais, pansexuais, não binários e demais dissidências de gênero e sexualidade). Com a globalização, a sociedade civil passou a ser um ator relevante para as Relações Internacionais (RI), reivindicando a ocupação de espaços públicos internacionais, antes exclusivos dos Estados (Evangelista, 2006) e de organismos internacionais como as Nações Unidas. Como estratégia de aperfeiçoamento para a proteção internacional dos direitos humanos, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU estabeleceu o mecanismo da RPU. Através de ciclos de avaliação, entidades da sociedade civil têm a oportunidade de denunciar os abusos de direitos humanos e de reivindicar direitos, tornando-se atores essenciais no Sistema Internacional (SI) para demandar ações em prol do respeito aos direitos humanos, em especial daqueles grupos sociais que foram historicamente excluídos e invisibilizados.

A discriminação baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero – OSIG (*Sexual Orientation and Gender Identity* – SOGI), por vezes, é chancelada pelos Estados, seja através de leis discriminatórias, seja por meio da ausência de proteção e de promoção de direitos humanos de grupos sociais não

enquadrados na cis-heteronormatividade. A heteronormatividade pode ser compreendida como um conjunto de prescrições que fundamenta processos sociais de regulação e controle da sexualidade (Miskolci, 2009). Trata-se de um critério organizador e classificatório que faz da heterossexualidade reprodutiva o parâmetro para julgamentos sobre a variedade de práticas, identidades e relações sexuais, afetivas e amorosas (Pecheny, 2008). No caso das pessoas transgênero, depara-se com experiências de não conformação à heterossexualidade e à identidade cisgênero.

As organizações da sociedade civil, dedicadas ao desenvolvimento dos direitos da população LGBTQIAPN+, participam da RPU devido ao potencial impacto em nível doméstico do mecanismo. Dessa maneira, "se valem dela [ONU] como meio de legitimar e alcançar visibilidade para as suas pautas, elementos – legitimidade e visibilidade – que muitas vezes são negados aos grupos LGBT nacionalmente" (Rodrigues e Hernandez, 2020, p. 209).

Busca-se, nesse sentido, compreender como a sociedade civil organizada, no Uruguai, usou o mecanismo da RPU para pautar a agenda de direitos da população LGBTI+. Em termos metodológicos, foi desenvolvido um estudo de caso, a partir dos relatórios das organizações da sociedade civil uruguaia em três ciclos da RPU, entre 2009 e 2018. Como técnica de análise documental, utilizamos a Análise de Conteúdo (AC), proposta por Laurence Bardin (2016), seguindo as seguintes etapas: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira etapa, foi realizada a pré-seleção e a análise dos documentos, norteada pela pergunta sobre as demandas por reconhecimento dos direitos da população LGBTQIAPN+, seguida da formulação de hipóteses e da revisão teórica e bibliográfica. Após a etapa de coleta, iniciou-se a exploração e sondagem dos documentos em busca dos elementos mais alinhados aos direitos da população LGBTQIAPN+, com o intuito de formular as categorias temáticas. Escolhidos os termos, estes foram categorizados em três eixos de análise: (i) dissidências sexuais; (ii) experiências de violências e (iii) reconhecimento de direitos. Tanto os relatórios das organizações da sociedade civil quanto os documentos compilados produzidos por agências internacionais foram localizados de forma on-line.

A apresentação dos resultados desta investigação está organizada em três seções. Na primeira, é feita uma breve exposição sobre o conceito de sociedade civil, suas características e formas de atuação, e são descritos os antecedentes históricos dos movimentos sociais LGBTQIAPN. Na segunda, é apresentada uma sistematização do funcionamento da ONU e da proteção internacional dos direitos humanos, bem como do mecanismo da RPU. Por fim, na terceira e última parte, são abordados os resultados que permitem

compreender a relevância da participação da sociedade civil uruguaia na RPU, em especial quanto à agenda de direitos da população LGBTI+.

1. Sociedade Civil e os Movimentos sociais LGBTI+

A sociedade civil abrange o campo das instituições fora da esfera estatal e da economia de mercado que produzem um diálogo em conjunto com órgãos, agentes e demais atores da esfera pública (Marx, 2012). Conforme Leão (2014, p. 323), "o conceito de sociedade civil é mais amplo do que a noção de organizações não governamentais – ONGs". Abrange também movimentos sociais, sindicatos, redes transnacionais e demais indivíduos ou grupos de indivíduos que lutam visando transformar o *statu quo* (Herz, Hoffman e Tabak, 2015).

A sociedade civil passa a ser lida como ator das RI através do processo de globalização, momento em que os Estados perdem o protagonismo exclusivo no SI. Em um contexto de maior transnacionalização dos problemas e de porosidade das fronteiras territoriais e culturais, os atores clássicos do SI são compelidos a uma abertura para o diálogo com outros atores em ascensão. Os novos atores, como a sociedade civil, passam a se organizar estrategicamente para influenciar e mudar a arquitetura do SI. Para isso, utilizam canais já estabelecidos nas RI, reivindicando o acesso aos espaços públicos internacionais que antes eram concentrados apenas no Estado (Evangelista, 2006; Muñoz, 2008). Nesses espaços, a sociedade civil é capaz de pautar as questões pelas quais atua, pois as dinâmicas sociais, políticas e econômicas tornam-se mais conectadas e interdependentes.

As ações coletivas dos movimentos sociais de defesa de direitos humanos extrapolam seus contornos nacionais e usam também o cenário transnacional como um campo de debates e de disputas políticas. Os movimentos sociais são um dos níveis de representação de interesses e valores dentro da sociedade civil (Scherer-Warren, 2006), sendo "ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas" (Gohn, 2015, p. 13). Os movimentos sociais, em geral, baseiam-se na luta por direitos e buscam mudanças sociais emancipatórias, resistindo à exclusão e lutando em prol da inclusão social (Gohn, 2015; Marx, 2012).

Em termos das condições para a sua formação, os movimentos sociais criam identidades e aglutinam pessoas antes dispersas em torno de um objetivo comum, geralmente a luta pelo reconhecimento de direitos. Seus

membros, dessa maneira, compartilham ideais e interesses e apresentam uma maneira organizativa que atua nas formas de ação visando atingir os seus objetivos e transformar a ordem social. Constituem um campo de disputa e, por não terem o objetivo de conquistar o poder do Estado, buscam exercer sua influência através da participação em fóruns internacionais, protestos e da mídia pública (Cohen, 2003). Devido à capacidade de exercer influência, os movimentos sociais são considerados atores do SI, visto que "exercem influência na opinião pública internacional e nacional e podem tensionar para reverter o sistema político de seus países e, simultaneamente, sensibilizar os organismos internacionais sobre as suas demandas" (Marx, 2012, p. 13).

As características anteriormente exploradas podem ser observadas no desenvolvimento do movimento LGBTQIAPN+, cujo protagonismo está relacionado com as lutas sobre a OSIG (Simões, Facchini, 2009). A literatura, em geral, costuma indicar a revolta de *Stonewall*, ocorrida nos Estados Unidos, em 1969, como evento que marca o começo do movimento LGBTQIAPN+ em todo o mundo. Esse episódio influenciou a emergência de diversos outros movimentos de libertação LGBTQIAPN+ no mundo ocidental, com demandas ligadas à igualdade. Observamos que os movimentos sociais contemporâneos, formados a partir de demandas de grupos sociais considerados minoritários, estabelecem-se em torno de "discursos e práticas marcados por identidades, sejam elas de caráter étnico-racial, sexual, de gênero, classe, entre outras" (De Assis César *et al*., 2013, p. 194). O movimento LGBTQIAPN+ defende, em linhas gerais, o reconhecimento e a garantia dos direitos humanos aos indivíduos que lutam pelo direito à diferença, em termos de OSIG, cuja matriz hegemônica é cis-heteronormativa.

A luta social do movimento LGBTI+ evidencia-se por um conjunto de repertórios de ações coletivas de resistência contra normas excludentes. Segundo *The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans And Intersex Association* (ILGA, 2020), 67 Estados-membros da ONU têm medidas que criminalizam qualquer ato consensual entre adultos do mesmo sexo, a despeito de toda a longa trajetória de consolidação de normativas internacionais que proíbem a discriminação. Isso demonstra que a mobilização coordenada e sustentada do movimento LGBTQIAPN+ é essencial para a efetivação das demandas por reconhecimento e proteção do direito à diferença e à não discriminação, "para além dos tratados de direitos humanos ou das leis que os Estados possam adotar" (López, 2018, p. 162-163). A transnacionalização do ativismo do movimento LGBTQIAPN+ impulsionou o seu reconhecimento como um ator internacional, a partir da visibilidade no campo internacional e da reafirmação da legitimidade das suas demandas (Gonzaga, 2019).

Concomitantemente à revolta de *Stonewall,* nos EUA, observa-se a transnacionalização do movimento LGBTQIAPN+ na América Latina. López (2018) sustenta que as mobilizações políticas de minorias sexuais tiveram início a partir da década de 1970, sendo que nenhuma região do mundo teve mais progresso na expansão dos direitos legais LGBTQIAPN+ do que a América Latina.

Algumas das legislações e políticas mais avançadas sobre direitos LGBTQIAPN+ no mundo foram estabelecidas em países latino-americanos durante os últimos dez anos, como estatutos de não discriminação, legalização do casamento entre pessoas do mesmo sexo, expansão de serviços de saúde para pessoas LGBTQIAPN+ e decisões judiciais pró-LGBTQIAPN+ (Corrales, 2015, p. 4).

Ainda que esse avanço na luta pelos direitos LBGTQIAPN+ na América Latina tenha sido notável, ele não se deu de modo uniforme por toda a região (Corrales e Pecheny, 2010). Durante a "onda rosa", houve uma maior abertura para as demandas da população LGBTQIAPN+, encorajada pelos movimentos sociais (Corrales e Pecheny, 2010). Se, de um lado, a abertura doméstica para o reconhecimento de demandas foi influenciada pela sequência de vitórias eleitorais de esquerda e centro-esquerda na América Latina (final dos anos 1990 até o início dos anos 2000), de outro, os movimentos sociais transnacionais autônomos tinham a capacidade de mobilizar recursos, influenciar outros atores e a política global (Muñoz, 2008). Tais capacidade e autonomia foram relevantes para democratizar o SI ao elencar pautas ignoradas pelos Estados, especialmente em Organizações Internacionais. Reforça-se aqui que as mobilizações transnacionais por justiça social são aspectos relevantes para a compreensão das RI (Kyrillos, 2022). Na América Latina, a sociedade civil e, especificamente, os movimentos sociais foram e continuam a ser cruciais para a luta da promoção, proteção e reconhecimento de direitos (Rivera-Vélez, 2017).

Tendo como pressuposto a relevância da sociedade civil para o campo dos direitos humanos, especialmente no contexto latino-americano, na próxima seção, é realizada uma discussão sobre a RPU como uma estratégia de aperfeiçoamento dos mecanismos onusianos de proteção de direitos humanos. Destacamos que a necessidade de aperfeiçoamento e de vigilância sobre a arquitetura protetiva de direitos humanos é uma das principais demandas dos movimentos sociais transnacionais.

2. Organização das Nações Unidas e a proteção dos direitos humanos pelo mecanismo da Revisão Periódica Universal

Desde o surgimento da ONU, em 1945, a criação de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos esteve no cerne da sua invenção, tendo como marco a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948. A DUDH, redigida pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, "foi fundamental para a proteção e promoção dos direitos humanos" (Neto, Pereira, 2020, p. 528), especialmente pelo desenvolvimento de normas e padrões internacionais de direitos humanos. A Comissão atuou "como o órgão por excelência para a defesa dos direitos humanos no âmbito do sistema universal de proteção" (Silva, 2013, p. 103), porém, passou a receber críticas quanto à politização dos seus processos e tomada de decisão (Silva, 2013). Como consequência, passou por uma reformulação, sendo substituída, em 2006, pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH).

O CDH tem seus trabalhos "orientados pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não seletividade, diálogo e cooperação internacionais construtivos, para reforçar a promoção e proteção de todos os direitos humanos" (HRC, 2006, p. 2). Conforme Short (2008), o CDH deve ser capaz de revisar periodicamente o tratamento dos Estados aos direitos humanos e de responder às emergências humanitárias. Trata-se, portanto, da necessidade de aperfeiçoar os trabalhos da antiga Comissão e de consolidar o sistema de proteção dos direitos humanos, em novas bases. Para tanto, a criação do mecanismo da RPU foi um dos principais elementos para a execução do mandato do CDH.

A RPU visa avaliar, monitorar e promover a melhoria e a proteção dos direitos humanos nos Estados membros da ONU. O monitoramento, segundo Ramos (2017), dá-se por meio da avaliação de pares, em que a situação dos direitos humanos nos Estados é analisada por outros Estados, de forma igualitária. A RPU objetiva permitir um tratamento igualitário a todos os Estados-membros quanto à situação de direitos humanos, especialmente no que se refere ao cumprimento de obrigações internacionais relacionadas à proteção desses (Neto e Pereira, 2020; Silva, 2013). Os procedimentos da RPU são considerados uma inovação no SI. Matias (2014, p. 55) ainda destaca que, a partir desses procedimentos, o mecanismo "supervisiona o progresso estatal numa periodicidade quadrienal, acompanhando a implementação de novas políticas públicas nos Estados membros, além das recomendações aceitas durante o processo". Podemos afirmar que a RPU se mostra como um

fórum político próprio em que os Estados membros podem ser avaliados de forma igualitária e compartilhar boas práticas quanto aos direitos humanos.

A RPU é um mecanismo cíclico e periódico. Seu primeiro desenvolvimento ocorreu em 2008, o segundo em 2012 e o terceiro em 2017. Os Estados têm sua ordem de análise definida através de um sorteio, o que também ocorre para a definição dos integrantes da *troika*. Esse processo, para Short (2008), leva a uma maior confiabilidade nos procedimentos da RPU, reforçando o seu propósito de ser um mecanismo objetivo, não seletivo e universal de monitoramento dos direitos humanos. Tais características foram cruciais para a criação da RPU, pois a antiga Comissão de Direitos Humanos era severamente criticada em razão da sua seletividade geográfica (Matias, 2014).

Durante o diálogo interativo da RPU, em cada ciclo, o Estado sob revisão deve responder aos questionamentos produzidos por diferentes agências da ONU, por outros Estados e pela sociedade civil, relacionados às práticas em direitos humanos. O fato de a avaliação ser feita perante outros Estados estimula o estabelecimento e/ou reconstituição de relacionamentos entre os Estados. Da mesma forma, "o fato de os Estados terem sido encarregados de realizar consultas lhes confere uma responsabilidade; a sociedade civil deve ver isso como uma oportunidade para estabelecer ou renovar o diálogo" (Sen *et al.*, 2011, p. 9). Durante o andamento da RPU, os Estados membros podem endereçar recomendações ao Estado analisado, que deve tomar uma posição sobre todas as recomendações expedidas (Sen *et al*., 2011). Short (2008, p. 181) reforça que a RPU tem o potencial de ser um dos maiores sucessos do CDH, pois as recomendações podem ter impacto negativo nos Estados do ponto de vista das relações internacionais políticas e econômicas. Com efeito, mesmo não tendo caráter vinculativo obrigatório, as recomendações expedidas no âmbito da RPU podem levar a ganhos de prestígio ou a constrangimentos no SI. Isso ocorre porque o mecanismo funciona dentro da Organização Internacional com maior participação estatal do mundo.

Os Estados ocupam um papel relevante na estrutura da RPU, assim como a sociedade civil, que compõe o contraponto em relação ao que foi relatado pelos Estados sob escrutínio. Desde o início do seu funcionamento, a RPU prevê a participação de "outras partes interessadas" (HRC, 2007, p. 4). Entretanto, somente as Organizações Não Governamentais (ONGs) que possuem *status* consultivo podem se credenciar e participar das sessões do Grupo de Trabalho da RPU como observadoras (HRC, 2022).

Tais organizações, previamente credenciadas, participam como partes interessadas, através do encaminhamento de um relatório alternativo, também conhecido como relatório sombra ou relatório luz, que serve de contraponto

ou contestação aos relatórios oficiais dos Estados. Essas informações podem ser enviadas de forma conjunta, por meio da união de várias organizações da sociedade civil, chamada de Submissão Conjunta (em inglês, *Joint Submission*), ou de forma separada, quando cada organização apresenta o seu relatório. Tendo uma submissão conjunta ou não, os documentos enviados pelas organizações da sociedade civil são apresentados na forma de um documento compilado, preparado pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (HRC, 2007).

É importante entender por que as "outras partes interessadas" se esforçam para participar de um processo altamente custoso como o da RPU. Segundo Rodrigues e Hernandez (2020, p. 241), a "ONU é um dos alvos mais visados pelas mobilizações, pois a organização detém uma função coletiva de legitimação, o que gera influência nas ações dos Estados membros, e da própria organização, no sentido de por quais questões deverão se inclinar e por quais tomarão iniciativa". Isso ocorre porque, com o advento da globalização e com as transformações ao redor do globo, novos atores vêm ganhando mais espaço dentro da arena internacional, transformando e redefinindo o papel do Estado (Evangelista, 2006). Assim, na nova arena internacional, os novos atores surgem como uma alternativa à força estatal.

A sociedade civil busca então construir uma arena política mais democrática, com o intuito de denunciar lacunas e violações de direitos decorrentes da ação do próprio poder público ou de atores privados. Participar desses diálogos, ter uma voz que seja ouvida, oportuniza à sociedade civil canais legítimos e institucionais para reivindicar de direitos e influenciar os processos de tomada de decisões. Participar e ser ouvida em uma arena altamente institucionalizada e hierarquizada como a ONU são estratégias de mobilização que não estão ao alcance de todas as organizações da sociedade civil. Por isso, é tão relevante que as organizações ligadas à agenda de direitos da população LGBTQIAPN+ estejam qualificadas e inseridas em iniciativas de monitoramento como a RPU.

3. Análise da participação da Sociedade Civil nos três ciclos da RPU

A participação da sociedade civil uruguaia nos três ciclos da RPU foi analisada a partir da coleta, sistematização e catalogação dos respectivos relatórios alternativos encaminhados. Como estratégia técnica, utilizamos a Análise de Conteúdo (AC), conforme proposta por Bardin (2016). A técnica de AC tem sido utilizada em pesquisas na área de política internacional (Simioni e Kyrillos, 2024).

Em uma primeira aproximação com os dados, realizou-se uma leitura geral de todo o *corpus* textual. Nessa etapa, foram extraídos os termos mais recorrentes no *corpus*. Na etapa seguinte, foram definidos alguns termos de busca alinhados aos direitos da população LGBTI+. A definição desses termos de busca foi importante porque permitiu identificar uma diversidade de expressões, ao longo de nove anos de participação da sociedade civil no contexto sob análise. Os termos encontravam-se originalmente em espanhol e em inglês. Para facilitar a compreensão, as autoras traduziram os termos para a língua portuguesa.

No quadro abaixo, listamos os termos selecionados e indicamos a frequência com que se repetiram. Após catalogá-los, procedeu-se à categorização em três tipos: dissidências sexuais, experiências de violência e reconhecimento de direitos. Cada uma dessas categorias foi organizada visando identificar as relações intertextuais entre os termos, cujos sentidos estão próximos e são recorrentes, ainda que variem na sua apresentação linguística.

Como se observa no Quadro 1, a categoria "reconhecimento de direitos" não é mencionada nos documentos compilados pelas agências internacionais ou nos relatórios oficiais dos Estados. Entretanto, a análise dos relatórios alternativos individuais das organizações da sociedade civil evidenciou menções aos termos relacionados a essa categoria. Essa discrepância é mais bem detalhada na seção da discussão dos resultados, em que nos deparamos com diferenças qualitativas significativas entre os relatórios alternativos das organizações da sociedade civil e o compilado preparado pela ONU.

Quadro 1 – Relações intertextuais e frequência dos termos em relatórios alternativos

Categorias	Termos	Nº de citações
Dissidências sexuais	LGBTI / pessoas LGBTI	6
	pessoas trans / pessoas travestis	3
	Homossexuais	1
	mulheres trans / mulheres transgênero / mulheres transexuais	3
	identidade sexual e de gênero / identidade de gênero, orientação sexual, expressão de gênero e/ou características sexuais / orientação sexual, identidade de gênero e características sexuais / identidade sexual / orientação sexual / orientação / identidade de gênero / diversidade sexual e de gênero / diversidade sexual / expressão de gênero / características sexuais	17
Experiências de violência	crimes de ódio	1
	discriminação contra pessoas LGBTI	1
	violência cometida contra mulheres transexuais	1
	violência contra pessoas LGBTI / atos de violência contra pessoas LGBTI	4
Reconhecimento de direitos	direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (LGBTI)	0

Fonte: Elaborado pelas autoras.

3.1. Primeiro ciclo

O primeiro ciclo de análise do Uruguai teve início em 2009, e o principal documento analisado foi o *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al Párrafo 15 C) del Anexo de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos – Uruguay* (A/HRC/WG.6/5/URY/3), doravante denominado *Resumen 1*. Durante esse ciclo, houve a participação de quatro organizações da sociedade civil e uma submissão conjunta (JS). Apesar disso, no *Resumen 1,* compilado preparado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), não houve nenhum registro de termos relacionados à população LGBTQIAPN+ uruguaia. Diante desse silêncio, buscamos os relatórios alternativos enviados por cada organização da sociedade civil, que deram origem ao compilado. Nesses documentos,

o Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (OPPDHM) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) registram o pouco tempo que estas organizações tiveram para elaborar pareceres e apontamentos sobre o documento de Relatório Nacional do Uruguai (CLADEM, 2008; OPPDHM, 2009).

O relatório enviado pelo CLADEM (2008) menciona, em uma nota de rodapé, a Lei de União Estável (2008). A mesma menção se repete no relatório de 2009 (CLADEM, 2009). O relatório enviado pela Red Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (RED, 2008) não aborda questões relacionadas à população LGBTQIAPN+, o que também ocorre com o relatório enviado pelo Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR, 2007).

A ausência de informações ou questionamentos nesses relatórios condiz com o conteúdo do compilado preparado pelo ACNUDH, no que diz respeito à agenda de direitos LGBTQIAPN+. Entretanto, observa-se que o relatório preparado pela submissão conjunta 1 (JS1) trouxe informações contextuais relevantes para essa agenda. A JS1 destaca, de modo positivo, o trabalho educativo desenvolvido pela Comisión de Educación Sexual (CES), formada pelo Consejo Directivo Central (CODICEN) e pela Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a partir da publicação de um livro, em 2008, que trata da sexualidade humana, da diversidade sexual e questões de gênero (JS1, 2009). O relatório da JS1 (2009) também destaca uma ação do Ministério da Educação e da Cultura que faz menção aos termos "diversidade sexual" e "identidade de gênero".

Constata-se que a agenda de direitos LGBTQIAPN+ foi sub-representada pelo compilado do ACNUDH, na primeira avaliação do Uruguai na RPU. Embora questões relacionadas à diversidade sexual e à identidade de gênero estivessem presentes no relatório da JS1, o *Resumen 1* preparado pela ONU não acolheu nenhuma demanda relativa à população LGBTQAPN+. Se não fossem averiguados outros relatórios da sociedade civil para esse ciclo, poder-se-ia inferir, equivocadamente, que o movimento LGBTQIAPN+ não estava interessado em fazer ouvir sua voz naquele ciclo avaliativo.

3.2. Segundo ciclo

O segundo ciclo da RPU iniciou-se em 2013, e o documento enviado foi o *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución*

16/21 del Consejo – Uruguay (A/HRC/WG.6/18/URY/3), doravante denominado *Resumen 2*. Durante esse ciclo, houve a participação de quinze organizações da sociedade civil e cinco submissões conjuntas. Do total de participações, apenas a Anistia Internacional (AI) e a submissão conjunta (JS1), composta pelo Colectivo Ovejas Negras e pela Iniciativa por los Derechos Sexuales, usaram termos relativos à agenda de direitos LGBTQIAPN+.

Nesse ciclo, observamos que as organizações participantes fizeram recomendações ao Estado uruguaio. O JS1 recomendou o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que facilitassem o acesso à justiça para pessoas LGBTQIAPN+ e outras populações discriminadas e vítimas de violência, bem como a incorporação de uma perspectiva dos direitos humanos das pessoas LGBTQIAPN+ nos novos protocolos de ação e investigação policial.

Com relação às pessoas transgêneras, foi destacada a ausência de estratégias de enfrentamento, por parte do Estado uruguaio, dos "crimes de ódio" contra essa população e a violência e discriminação às quais são submetidos "travestis" e "homossexuais" no sistema prisional. A AI apontou a falta de justiça relacionada às mortes de "mulheres transexuais" no Uruguai. A organização recomendou que o Uruguai implementasse uma política de coleta e sistematização de dados abrangentes e indicadores sobre os atos de "violência cometidos contra mulheres transexuais". Trata-se de expressões êmicas marcadas pelas aspas, tal como foram apresentadas nos relatórios e inseridas no Quadro 1.

O termo "identidade sexual e de gênero" foi o que teve maior recorrência, sendo citado quatro vezes pela JS1 e duas pela AI. Todas as citações foram recomendações para que o Uruguai melhorasse suas políticas públicas para a população LGBTQIAPN+. A JS1 recomenda a ativação do sistema de indicadores do Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, visando a inclusão de crimes relacionados à violência sexual e/ou baseados em OSIG. Outra recomendação diz respeito à inclusão, na Lei de Meios de Comunicação Audiovisual, de disposições que garantam a não discriminação baseada na OSIG nos meios de comunicação. De outra parte, a AI recomendou ao Uruguai a implementação de políticas de garantia da segurança e do direito à vida de todas as pessoas, independentemente de sua orientação ou identidade sexual.

Da mesma forma como ocorreu no Primeiro Ciclo, encontramos conteúdos relativos à população LGBTQIAPN+ nos relatórios alternativos de organizações da sociedade civil que não constam nos compilados preparados por agências da ONU. A Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) menciona a lei que trata do matrimônio igualitário (INDDHH, 2013). O relatório alternativo da AI menciona o termo "mulheres transexuais"

sete vezes (AI, 2013), ao passo que o compilado, preparado por agência onusiana, traz apenas duas vezes o mesmo termo. O documento preparado pela associação Iniciativas Sanitárias (IS) menciona que, nos serviços do Ministério de Saúde Pública, não foram implementadas estratégias de inclusão da diversidade sexual (IS, 2013).

A JS1, composta pelo Colectivo Ovejas Negras e pela Iniciativa por los Derechos Sexuales, preparou um documento voltado à situação dos direitos humanos relacionados com a orientação sexual e identidade e expressão de gênero (JS1, 2013). Porém, nenhuma das questões é mencionada no compilado preparado pela ONU. Além disso, as submissões conjuntas 3 (JS3) e 4 (JS4) mencionam nos seus documentos individuais questões relacionadas à discriminação com base na OSIG nos meios de comunicação (GTEPUDHM, 2013) e lacunas relacionadas ao tráfico para fins de exploração sexual, especialmente de pessoas transexuais (JS4, 2013).

3.3. Terceiro ciclo

O terceiro e último ciclo da RPU aqui analisado começou em 2018, e o documento utilizado é o *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre el Uruguay – Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (A/HRC/WG.6/32/URY/3), doravante *Resumen 3*. Durante esse ciclo, participaram 14 organizações da sociedade civil e foram apresentadas cinco JS. Entretanto, houve baixa apresentação de demandas na agenda de direitos LGBTI+: apenas a Anistia Internacional (AI) e outras duas submissões conjuntas (JS1 e JS4) pautaram questões sobre a população LBGTI+ do Uruguai.

A JS1 destacou alguns avanços legislativos, mas reiterou as recomendações para que o Estado uruguaio se esforçasse para eliminar discriminações baseadas na "identidade de gênero", na "orientação sexual" ou na "expressão de gênero e/ou características sexuais". Outra recomendação diz respeito à necessidade de implantação de um protocolo de atendimento inclusivo e obrigatório para pessoas LGBTI, conforme padrões internacionais, além da proibição de terapias de conversão e outras práticas que possam minar direitos sexuais ou reprodutivos em todo o sistema de saúde pública e privada. Por fim, recomenda a garantia de uma educação livre de discriminação com uma educação sexual integral e implementação de políticas para que medidas antidiscriminatórias sejam adotadas em estabelecimentos de ensino, visando eliminar qualquer tipo de assédio ou intimidação contra pessoas LGBTI+.

Em relação às pessoas trans, a JS1 enfatiza a ausência de políticas públicas de enfrentamento à marginalização, embora destaque o avanço político que a Lei de Identidade de Gênero (2018) representa. O relatório da AI destaca que não houve avanços na investigação dos assassinatos de quatro mulheres trans desde o último ciclo avaliativo (2012). A JS1 recomenda a adoção de políticas públicas integrais para prevenir, combater e sancionar a "violência contra pessoas LGBTI", assim como a garantia do direito à saúde e à integridade física, em particular no caso de mulheres trans.

O termo "identidade sexual e de gênero" é o termo que tem maior quantidade de menções no ciclo, sendo onze menções ao total. Nesse aspecto, há apontamentos sobre a ausência de efetividade de políticas públicas de combate à discriminação em razão de OSIG, expressão de gênero e/ou características sexuais. A JS1 destacou a falta de divulgação, em salas de aula, de informação sobre diversidade sexual e de gênero. As organizações participantes indicaram as seguintes recomendações: (i) formulação de um Plano Nacional de Combate à Discriminação; (ii) implementação efetiva da educação sexual e reprodutiva, no ensino fundamental e médio, sob uma perspectiva de direitos humanos, gênero, identidade sexual, orientação sexual e raça/etnia; (iii) capacitação das equipes de saúde em temas como diversidade sexual.

Sobre aspecto da discriminação contra pessoas LGBTI+, é recomendado ao Uruguai que desenhe políticas públicas que abordem a discriminação contra esse grupo em especial, além de promulgar leis que proíbam formas diretas e indiretas de discriminação. No que se refere à violência contra pessoas LGBTI+, a sociedade civil destaca a ausência de leis que criminalizem qualquer discriminação. A violência contra LGBTI é enquadrada como "prática de atos de ódio", fazendo com que a impunidade nesses crimes seja muito alta. A AI também enfrentou esse tema, com a recomendação de que houvesse a aprovação da Lei Integral para Pessoas Trans para que fosse possível investigar os homicídios de mulheres trans, e que fosse estabelecido um mecanismo para monitorar atos de violência contra pessoas LGBTI.

Assim como nos demais ciclos avaliativos, deparamo-nos com diferenças significativas entre os relatórios alternativos das organizações da sociedade civil e o compilado preparado pela ONU. No terceiro ciclo, tivemos mais um elemento de dificuldade: os relatórios alternativos não estavam disponíveis no site do CDH da ONU. Diferentemente do que ocorreu na análise dos dois primeiros, nesse último tivemos que pesquisar em outras bases de dados e sites das respectivas organizações para encontrar seus relatórios alternativos. Em outras palavras, o padrão de acesso e divulgação dos relatórios alternativos foi alterado no terceiro ciclo da RPU (2018), o que impôs limitações significativas na

compilação e sistematização dos dados, em termos de estratégias metodológicas de comparação.

Percebemos que, no último ciclo, as vozes da sociedade civil foram ainda mais filtradas pelas agências internacionais, o que, certamente, tem implicações nos resultados finais das recomendações ao Estado em revisão.

Considerações finais

Esse trabalho foi fruto de dois anos de pesquisa, tendo recebido apoio financeiro do CNPq e se beneficiado de inúmeras oportunidades de diálogo em congressos de iniciação científica (2021 e 2022) e em um Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (2023). Nosso objetivo era compreender como a agenda de direitos LGBTI+ foi apresentada pela sociedade civil uruguaia ao longo dos ciclos avaliativos da RPU, de 2009 a 2018. Seguindo as estratégias metodológicas de um estudo de caso, aprofundamo-nos nas singularidades do contexto político uruguaio. Este é o segundo menor país sul-americano, em termos territoriais, que conta com indicadores de governança global (World Bank, 2019) muito superiores aos encontrados nos demais países da região: índice de desenvolvimento humano muito elevado, maiores posições no percentil para indicadores de estabilidade política, liberdade de expressão, valores democráticos e proteção social. Além desses fatores, nos familiarizamos com legislações alinhadas com a "onda rosa" latino-americana, desenvolvida por governos de esquerda ou centro-esquerda, como a Lei de União Estável (2008), a legalização da interrupção voluntária da gravidez (2012), o matrimônio igualitário e a adoção de crianças por casais do mesmo sexo (2013), a legalização da *Cannabis sativa* (2013) e a Lei de Identidade de Gênero (2018).

Nossa curiosidade com relação ao Uruguai nos impulsionou a articular dois temas correlatos: as mobilizações da sociedade civil na agenda de direitos da população LGBTI+ e os mecanismos de monitoramento em direitos humanos, inseridos no sistema global de proteção de direitos humanos. Ao relacionar esses dois temas, observamos que sabíamos muito pouco sobre a participação do Uruguai no mecanismo da RPU. Dessa forma, examinamos o engajamento da sociedade civil uruguaia na RPU, a partir da técnica de Análise de Conteúdo (AC) aplicada ao *corpus* textual dos relatórios alternativos apresentados nos três ciclos avaliativos (2009 a 2018). Buscamos evidenciar o potencial da RPU como um espaço de diálogo entre sociedade civil, Estados e agências internacionais na promoção e defesa dos direitos humanos.

Os dados analisados nos permitem afirmar que a maioria dos relatórios alternativos se dedicam a realizar recomendações de políticas públicas para o reconhecimento de direitos LGBTI+. Sem descuidar da função de denunciar as situações de graves violações de direitos humanos, a sociedade civil, em geral, desempenhou uma função propositiva, de indicação de alternativas para a mitigação ou a eliminação da discriminação e da violência decorrentes da OSIG.

Entretanto, diante de alguns percalços na coleta de dados, percebemos que a pluralidade das vozes da sociedade civil passa por um processo de filtragem, sob critérios desconhecidos, uma vez que os relatórios alternativos são sumarizados e compilados por agências a serviço do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Seria o menor dos problemas, se esses relatórios alternativos ficassem disponíveis para consulta on-line, o que não ocorreu no terceiro ciclo de avaliação (2018). Soma-se a isso a diminuição no número de organizações participantes no último ciclo. Esse indicativo não pode ser totalmente explicado pelos achados da nossa pesquisa, mas é algo para chamar a atenção de pesquisadores vinculados a essa agenda de investigação porque influi significativamente na capacidade de mobilizações coletivas transnacionais, com potencial impacto nos Estados nacionais.

Por fim, gostaríamos de reforçar a importância de uma abordagem interdisciplinar no campo dos estudos sobre direitos humanos e sociedade civil, sobretudo na disciplina de RI. Trata-se de uma oportunidade de alavancar um entendimento mais amplo da política internacional, percebendo o imbricamento de distintos sistemas de dominação que constroem e afetam mutuamente o conhecimento e as práticas em RI, em especial a cis-heteronormatividade. É urgente a ampliação de abordagens sobre RI que compreendam a relevância de ouvir a voz da sociedade civil como um ator internacional, especialmente na luta pela eliminação da violência e da discriminação contra pessoas LGBTI+.

Referências

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International Submission for the Universal Periodic Review: 18th Session of the UPR Working Group*. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados*, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COMITÉ LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. *Comite Latinoamericano Para La Defensa De Los Derechos De La Mujer*: Uruguay, 5º Sesión EPU. 2008. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session5/UY/CLADEM_URY_UPR_S5_2009_TheLatinAmericanandCaribbeanCommitteefortheDefenseofWomensRights.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

CORRALES, Javier. *LGBT Rights and Representation in Latin America and the Caribbean*: The Influence of Structure, Movements, Institutions, and Culture. Chapel Hill: University of North Carolina, 2015.

CORRALES, Javier; PECHENY, Mario (eds.). *The Politics of Sexuality in Latin Americ*a: A Reader on Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.

DE ASSIS CÉSAR, Maria R.; DUARTE, André; SIERRA, Jamil C. Governamentalização do Estado, movimentos LGBT e escola: capturas e resistências. *Educação*, v. 36, n. 2, p. 192-200, 2013.

EVANGELISTA, Ana C. P. *Perspectivas sobre a "sociedade civil global" no estudo das relações internacionais*. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), 2006.

GOHN, Maria G. (org.). *Movimentos Sociais no início do século XXI*: antigos e novos atores. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

GONZAGA, David. A internacionalização do movimento LGBT: uma análise da ampliação do espaço social e da participação política nas relações internacionais. *Neari em Revista*, v. 5, n. 7, 2021.

GRUPO DE TRABAJO DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DEL EPU EN RELACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJERES. *Sesión 18 – Grupo De Trabajo Del Examen Periódico Universal*: Uruguay – Contribución Escrita Conjunta. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em: 17 jan. 2023.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea R. H.; TABAK, Jana. *Organizações Internacionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. (2006). *Resolution Adopted by the General Assembly [without Reference to a Main Committee (A/60/L.48)] 60/251*. 2006. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251_en.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human Rights Council 5/1: Institution-Building of the United Nations*. 2007. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/basic-facts>. Acesso em: 19 dez. 2022.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. *4th UPR cycle*: Contributions and Participation of "Other Stakeholders" in the UPR. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/ngos-nhris>. Acesso em: 22 dez. 2022.

INICIATIVAS SANITÁRIAS. *Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos en Uruguay*: 18a Sección Examen Periodico Universal. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em : 17 jan. 2023.

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE URUGUAY. *Informe de la Institución Nacional De Derechos Humanos Y Defensoría Del Pueblo De Uruguay*: Examen Periódico Universal, Segunda Ronda. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em: 17 jan. 2023.

JOINT SUBMISSION 1. *Informe Sobre Uruguay*: Quinta Ronda del Examen Periódico Universal. 2009. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session5/UY/JS1_URY_UPR_S5_2009_GrupoEA_IniciativaporlosDerechosSexuales_SP_JOINT.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

JOINT SUBMISSION 1. *Informe Sobre Uruguay*: 18a Ronda del Examen Periódico Universal. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em: 17 jan. 2023.

JOINT SUBMISSION 4. *Informe Conjunto del Examen Periódico Universal*. 2013. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upruy-stakeholders-info-s18>. Acesso em: 18 jan. 2023.

LEÃO, Renato Z. R. A sociedade civil na atualidade das Relações Internacionais. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 14, 2014.

LÓPEZ, Jairo A. Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBTI: respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. *Estudios Sociológicos*, v. 36, n. 106, p. 161-187, 2018.

MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. *Sociologias*, v. 11, n. 21, p. 150-182, 2009.

MARX, Vanessa. Os movimentos sociais como atores do sistema internacional. *Anais do 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado: ABCP, 2012.

MATIAS, Daniela O. L. *O Relatório Periódico Universal como novo mecanismo de monitoramento internacional*: inovações, funcionamento e o desempenho brasileiro nos dois primeiros ciclos. Dissertação (mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, 2014.

MUÑOZ, Enara E. *Movimientos sociales y relaciones internacionales*: la irrupción de un nuevo actor. Madrid: Catarata, 2008.

NETO, Tomaz E.; PEREIRA, Bruna L. M. A revisão periódica universal das Nações Unidas: um estudo de caso sobre a participação dos Estados membros da União Europeia no âmbito das migrações. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 8, n. 3, p. 525-543, 2020.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR. Join UPR Submission: Uruguay – Contribución Individual. 2009. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session5 /UY/OPPDHM_URY_UPR_S5_2009_ElObservatoriodePol%C3%ADticasP%C3%BAblicasdeDerechosHumanosenelMercosur.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Resumen nos con arreglo al Párrafo 15 B del Anexo de la Resolución 5/1 y al Párrafo 5 del Anexo de la Resolución 16/21. Uruguay. Informe A/HRC/WG.6/18/URY/3*. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/184/34/PDF/G1318434.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 jan. 2023.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Resumen de las Comunicaciones de las Partes Interesadas sobre el Uruguay. Informe A/HRC/WG.6/32/URY/3*. 2018. Disponível em: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/WG.6/32/URY/3&Lang=S>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PECHENY, Mario. Introducción. Investigar sobre sujetos sexuales. In: PECHENY, Mario; FIGARI, Carlos; JONES, Daniel (eds.). *Todo sexo es politico*: estudios sobre sexualidad en Argentina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2008, p. 9-17.

RAMOS, André. de C. *Curso de Direitos Humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RED DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DEL CONTINENTE AMERICANO. *Examen periódico universal*. 2008. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session5/UY/RED_URY_UPR_S5_2009_ReddeInstitucionesNacionalesdeDerechosHumanosdelContinenteAmericano.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

RIVERA-VÉLEZ, Luis. La agenda de derechos en Uruguay: del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica. *Nuevo mundo mundos nuevos*, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/70657>. Acesso em: 12 dez. 2022.

RODRIGUES, João P. R.; HERNANDEZ, Matheus D. C. O arco-íris atravessando frestas: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 32, p. 207-248, 2020.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n. 9, p. 172-199, 2008.

SILVA, Marisa V. e. O Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas: seis anos depois. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 10, n. 18, p. 103-119, 2013.

SIMIONI, Fabiane; KYRILLOS, Gabriela. Política Externa no Governo Bolsonaro (2019-2021): disputas discursivas e rupturas institucionais nas políticas de gênero. *Dados*, v. 67, n. 4, 2024.

SIMÕES, Júlio A.; FACCHINI, Regina. *Na trilha do arco-íris*: do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

THE INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION. *State-Sponsored Homophobia 2020: Global Legislation Overview Update*. Geneva: ILGA, 2020. Disponível em: <https://ilga.org/state-sponsored-homophobia-report>. Acesso em: 1º out. 2022.

THE WORLD BANK. *Open Data*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/uruguay>. Acesso em: 1º out. 2022.

PRIVAÇÃO HUMANA E SUAS DISPARIDADES NO AFEGANISTÃO E EM SUAS REGIÕES (2007-2018)

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a09

Juma Rasuli
Dost Mohammad Anwari
Mohammad Rasool Karimi[1]

Resumo

Este estudo adota uma abordagem de análise multidimensional da pobreza para examinar a privação humana e as desigualdades regionais associadas no Afeganistão no período de 2007 a 2018. Utiliza-se o Índice de Privação Humana (HDepI), desenvolvido com base na metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no método Alkire-Foster, para mensurar a privação em três dimensões fundamentais: saúde, educação e padrão de vida. Os dados extraídos do Global Data Lab, abrangendo as oito regiões do país, indicam uma redução expressiva no HDepI nacional, que caiu de 83,9% em 2007 para 35,76% em 2018. Entre as regiões, o Sudeste (Ghazni, Paktia, Paktika, Khost) apresentou a queda mais acentuada no índice, passando de 96,46 para 23,84, enquanto o Leste (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristão) registrou uma redução menos acentuada, de 64,27 para 52,74. A análise de regressão revela impactos diferenciados da saúde, educação e riqueza sobre a privação em diferentes regiões. Os resultados indicam que a saúde e a riqueza têm um impacto significativo sobre o HDepI nas Regiões Centrais, enquanto as três dimensões contribuem igualmente no Planalto Central. Nas regiões do Leste, a educação e a riqueza exercem uma influência dominante, enquanto a saúde demonstra um impacto insignificante. As regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Oeste demonstram coeficientes significativos, embora as magnitudes desses coeficientes sofram variações. Essas descobertas ressaltam a necessidade de intervenções personalizadas e específicas para cada região a fim de abordar desafios sistêmicos, como conflitos e desigualdade de gênero, bem como desigualdades de saúde, educação e riqueza, para sustentar e aumentar o progresso na redução multidimensional da pobreza no Afeganistão.

Palavras-chave: Afeganistão; IDH; Disparidades; Regiões; Privação.

1 Dr. Juma Rasuli, ex-professor assistente da Universidade de Bamyan, Afeganistão, e atual professor visitante da UEPB, Brasil. Contato: rasuli.juma@vistante.uepb.edu.br ou juma.rasuli@gmail.com. Dost Mohammad Anwari, ex-professor assistente da Bamyan University, Afeganistão, e bolsista de MBA da Anadolu University, Turquia. Contato: dostma2019@gmail.com. Mohammad Rasool Karimi, professor assistente da Bamyan University e bolsista de doutorado da Tehran University, Irã. Contato: mr.karimi07@gmail.com

PRIVAÇÃO HUMANA E SUAS DISPARIDADES NO AFEGANISTÃO E EM SUAS REGIÕES (2007-2018)

Abstract

This research study utilizes a multidimensional poverty analysis approach to examine human deprivation and related regional inequalities in Afghanistan between 2007 and 2018. The study uses the Human Deprivation Index (HDepI), a metric developed based on the United Nations Development Program's Human Development Index methodology and the Alkire-Foster framework, to assess deprivation across three dimensions: health, education, and living standards. Data from the Global Data Lab, covering Afghanistan's eight regions, reveal a significant decline in the national HDepI from 83.9% in 2007 to 35.76% in 2018. The Southeastern regions (Ghazni, Paktia, Paktika, Khost) exhibited the most substantial decline (from 96.46 to 23.84), while the Eastern regions (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristan) demonstrated the least significant decline (from 64.27 to 52.74). Regression analysis reveals differential impacts of health, education, and wealth on deprivation in different regions. The findings indicate that health and wealth have a significant impact on HDepI in the central regions, while all three dimensions contribute equally in the central highlands. In the Eastern regions, education and wealth exert a dominant influence, while health demonstrates a negligible impact. The Northern, Northeastern, Southern, Southeastern, and Western regions demonstrate significant coefficients, though the magnitudes of these coefficients vary. These findings underscore the necessity for region-specific and customized interventions to address systemic challenges, such as conflict and gender inequality, as well as health, education, and wealth inequalities, to sustain and augment progress in multidimensional poverty reduction in Afghanistan.

Keywords: Afghanistan; HDI; Disparities; Regions; Deprivation.

PRIVAÇÃO HUMANA E SUAS DISPARIDADES NO AFEGANISTÃO E EM SUAS REGIÕES (2007-2018)

Resumen

Este estudio de investigación utiliza un enfoque de análisis multidimensional de la pobreza para examinar la privación humana y las desigualdades regionales relacionadas en Afganistán entre 2007 y 2018. El estudio utiliza el Índice de Privación Humana (HDepI), una métrica desarrollada a partir de la metodología del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el marco Alkire-Foster, para evaluar la privación en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida. Los datos del Global Data Lab, que abarcan las ocho regiones de Afganistán, revelan un descenso significativo del HDepI nacional, que pasó del 83,9 % en 2007 al 35,76 % en 2018. Las regiones del sudeste (Ghazni, Paktia, Paktika, Khost) registraron el descenso más sustancial (del 96,46 % al 23,84 %), mientras que las regiones del este (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristán) mostraron el descenso menos significativo (del 64,27 % al 52,74 %). El análisis de regresión revela los diferentes impactos de la salud, la educación y la riqueza en la privación en las distintas regiones. Los resultados indican que la salud y la riqueza tienen un impacto significativo en el HDepI en las regiones centrales, mientras que las tres dimensiones contribuyen por igual en las tierras altas centrales. En las regiones orientales, la educación y la riqueza ejercen una influencia dominante, mientras que la salud tiene un impacto insignificante. Las regiones del norte, noreste, sur, sureste y oeste muestran coeficientes significativos, aunque la magnitud de estos coeficientes varía. Estos resultados subrayan la necesidad de intervenciones específicas y adaptadas a cada región para abordar los retos sistémicos, como los conflictos y la desigualdad de género, así como las desigualdades en materia de salud, educación y riqueza, con el fin de mantener y aumentar los avances en la reducción de la pobreza multidimensional en Afganistán.

Palabras clave: Afganistán; IDH; Disparidades; Regiones; Privación.

Introdução

A maioria dos estudos sobre pobreza concentra-se no conceito de renda. Da mesma forma, os estudos sobre crescimento econômico e desenvolvimento dão importância significativa à renda. Entretanto, a pobreza é um conceito multidimensional, e o crescimento e o desenvolvimento também são abordagens multifacetadas, o que consequentemente demanda que a pesquisa sobre esses tópicos também seja multidimensional. Estudos sobre desenvolvimento humano e privação introduziram novas abordagens para medir e analisar a pobreza e o desenvolvimento com o auxílio de conceitos multidimensionais.

A condição humana é o objeto de estudo no campo do desenvolvimento humano, sendo a abordagem das capacidades uma estrutura analítica essencial nesse campo. Para mensurar de forma eficaz o progresso real do desenvolvimento humano, as Nações Unidas utilizam o Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à desigualdade (IDH-D). No âmbito das políticas públicas, a pobreza absoluta é definida como a privação severa de necessidades humanas básicas, como alimentação, água potável, saneamento, saúde, moradia, educação e acesso à informação. O conceito de pobreza vai além da renda monetária, envolvendo também o acesso a serviços sociais essenciais (Nações Unidas, 1995). Os economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq desempenharam um papel crucial na reformulação desse entendimento, contribuindo para uma visão mais ampla e humanizada do desenvolvimento. Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como instrumento para medir o nível de desenvolvimento de países e regiões, com base em três dimensões fundamentais: educação de qualidade, longevidade e saúde, e um padrão de vida digno (PNUD, 2011).

A privação humana é definida como a ausência de serviços e necessidades que são indispensáveis para alcançar uma qualidade de vida adequada. Esse conceito engloba não apenas a pobreza financeira, definida como a ausência de recursos monetários, mas também as deficiências em áreas essenciais, como saúde, educação e padrão de vida (UNDP e OPHI, 2024). As consequências de tais privações são profundas, pois os indivíduos enfrentam desafios para atingir seu pleno potencial e manter uma qualidade de vida digna. Os índices de privação apresentam uma variação considerável entre os diferentes países. Os indivíduos classificados como pobres no Sul da Ásia têm maior probabilidade de apresentar carências em nutrição, combustível para cozinhar, saneamento e moradia, enquanto os classificados como pobres na África Subsaariana, além de terem maior probabilidade de apresentar as mesmas carências, também

encaram escassez de água potável e eletricidade (PNUD, 2022). No Afeganistão, há uma variação significativa no desenvolvimento humano e nas disparidades associadas entre as diferentes regiões. Isso se deve a uma complexa interação de fatores, incluindo saúde, educação e condições de estilo de vida.

O relatório do Índice de Pobreza Multidimensional Global (MPI) de 2024 indica um aumento substancial da pobreza multidimensional no Afeganistão. Entre 2015/2016 e 2022/2023, especificamente, a taxa de pobreza aumentou em mais de 5 pontos percentuais. Em 2022/2023, aproximadamente dois terços da população afegã (64,9%) estavam vivendo em pobreza multidimensional aguda, apontando uma privação grave em pelo menos um terço dos indicadores ponderados do MPI (UNDP e OPHI, 2024).

O Afeganistão figura entre os países menos desenvolvidos e mais pobres do mundo, apresentando alta vulnerabilidade no contexto do Sul e da Ásia Central. Seu sistema econômico, social e político tem sido historicamente fragilizado por sucessivos conflitos internos, além de interferências externas promovidas por nações vizinhas e potências globais, como o Reino Unido, a Rússia e os Estados Unidos, muitas vezes atuando em aliança com parceiros estratégicos. Ao longo de mais de quatro décadas de instabilidade e guerra, aproximadamente 6,1 milhões de afegãos foram expostos a riscos elevados de contrair doenças e enfermidades devido à falta de recursos essenciais, como atendimento médico adequado, alimentos e água potável.

O predomínio do desemprego e da pobreza, especialmente nas áreas rurais, constitui um grande desafio à capacidade do governo de perseguir seus objetivos de desenvolvimento. Infelizmente, em agosto de 2021, o governo entrou em colapso, mesmo antes da saída das forças estrangeiras do país (Safi, 2024). Em uma classificação global de 170 países, o Afeganistão ocupa a 170ª posição em termos de inclusão, justiça e segurança das mulheres. Em dezembro de 2022, o governo emitiu uma série de decretos alarmantes que efetivamente impediram as mulheres de cursar o ensino superior e de trabalhar em organizações não governamentais (ONGs), incluindo o Comitê Internacional de Resgate.

Este artigo examina as disparidades regionais na privação humana no Afeganistão entre 2007 e 2018. O estudo se concentra em três aspectos da privação: padrão de vida, saúde e educação. O padrão de vida é determinado pela riqueza, a saúde pela expectativa de vida e a educação pela expectativa de matrícula escolar e pela média de matrículas escolares. O objetivo deste estudo é criar um índice de disparidades humanas e examinar a relação entre riqueza, saúde e educação e a privação humana em diferentes regiões do Afeganistão. A metodologia do índice de desenvolvimento humano do PNUD

foi empregada para criar o Índice de Privação Humana, e a regressão múltipla foi utilizada para examinar a relação entre os indicadores e o sistema Panel aplicado com o *software* SPSS.

Revisão da literatura

O Relatório CPRC de 2004 revelou que, no Reino Unido, os indivíduos e as comunidades em situação de pobreza persistente têm maior probabilidade de enfrentar um conjunto complexo de privações interrelacionadas em vários âmbitos (CPRC, 2004). Esses indivíduos e comunidades têm sido confrontados simultaneamente com desafios relacionados à saúde, à renda e à educação (Sahn e Younger, 2007; Das *et al*., 2022). Os pesquisadores descobriram que a pobreza não estava diminuindo de forma significativa na maioria dos países africanos. Eles também propuseram que fatores adicionais, como saúde e educação, deveriam ser considerados nas análises de privação. Além disso, suas descobertas na Índia revelaram uma correlação notável entre as dimensões mencionadas acima em diferentes regiões (Ranis, 2004). É importante investigar até que ponto as famílias estão dispostas a alocar uma parte significativa de sua renda líquida para a compra de itens que contribuam diretamente para o avanço do desenvolvimento humano em países menos favorecidos. Isso inclui elementos essenciais, como alimentos, água potável, assistência médica e educação.

Seria benéfico examinar outros possíveis indicadores de privação de capacidade em vez de se concentrar apenas nas taxas de mortalidade infantil (UNDP, 2006a). Conforme indicado no relatório, a perda de cada criança resulta em milhões de ocorrências adicionais de doença ou ausência escolar (Doubeni *et al*., 2012). Foi identificada uma correlação entre o risco de mortalidade e o consumo de carne vermelha e processada, assim como vários outros fatores de risco já conhecidos. Além disso, foi sugerido que os mecanismos biológicos podem estar por trás dessa taxa específica de mortalidade por carne, e não uma consequência de fatores da região (Drèze e Khera, 2012). A identificação de áreas problemáticas varia de acordo com o foco específico da análise, sendo a pobreza rural, a mortalidade infantil e a alfabetização feminina exemplos ilustrativos. Para demonstrar, o estado de Madhya Pradesh apresenta taxas de mortalidade elevadas, mas seus grupos etários mais jovens demonstram altos níveis de alfabetização (Åström *et al*., 2018). Uma redução notável nas taxas de mortalidade associadas a doenças coronarianas foi observada na Suécia entre 1988 e 2012. A taxa de mortalidade infantil serve como um

indicador particularmente robusto de privação de capacidade. O relatório ressalta o fato de que a morte de uma criança pode precipitar um efeito cascata, resultando em milhões de outras adoecendo ou sendo obrigadas a faltar à escola. Portanto, a sobrevivência infantil é um indicador inestimável do bem-estar humano (PNUD, 2006b).

Na investigação de Bertram-Hümmer e Baliki (2014), os pesquisadores iniciam sua investigação com a premissa de que a riqueza visível desempenhará um papel mais significativo do que a renda na percepção de privação de um indivíduo. Assim, os pesquisadores examinam a relação entre três variáveis: privação, riqueza invisível e renda, bem como a percepção de privação subjetiva. Os pesquisadores identificam um papel significativo para a riqueza visível na privação percebida, o que indica que seu impacto é mais evidente do que a medida convencional de privação na renda. Rahman (2015) apresenta descobertas que indicam que existe um grau significativo de privação entre os trabalhadores sem instrução e com propriedades substanciais, particularmente aqueles que são mal remunerados e empregados de forma ocasional. A privação é mais prevalente entre as mulheres do que entre os homens, e foi constatado que os trabalhadores de manufatura são mais desfavorecidos do que os demais. Os fatores mais significativos para reduzir a privação dos trabalhadores são alimentação e despesas. A análise conclui que as famílias sem boas condições de moradia e instalações, bem como comodidades básicas essenciais para uma mão de obra saudável e produtiva, tendem a não possuir recursos suficientes (Ansary e Das, 2018).

Mishra e Ray (2013) examinam o fenômeno da privação multidimensional na Índia, e seus resultados indicam uma redução durante o período especificado. Entretanto, esse declínio não foi uniforme, ocorrendo em taxas diferentes entre os períodos de reforma e pós-reforma e exibindo disparidades entre as áreas urbanas e rurais. Embora as áreas rurais tenham apresentado melhorias durante todo o período, o ritmo de desenvolvimento nas áreas urbanas sofreu uma desaceleração acentuada, apesar de ter havido um leve declínio em certos aspectos.

O objetivo de Dubey (2009) na Índia era examinar as disparidades entre os diferentes estados do país com relação aos indicadores de consumo, desigualdade e incidência de pobreza. Os indicadores mencionados acima fornecem uma visão ampla do bem-estar geral de uma determinada comunidade, pois são influenciados por diversas variáveis políticas e econômicas. Apesar dessas limitações, o MPI global continua a servir como um instrumento robusto e esclarecedor para elucidar a natureza multifacetada e complexa da pobreza

e fornecer dados que são fundamentais para sua atenuação (Alkire e Jahan, 2018).

Farjānī *et al*. (2002) observaram uma discrepância na capacidade dos países de converter renda em desenvolvimento humano, o que é definido como sua "eficiência no desenvolvimento humano". Isso ocorre independentemente do nível de renda específico e da proximidade com a "fronteira de desenvolvimento humano". Canadá, Costa Rica, Sri Lanka e China representam um subconjunto de países que, coletivamente, constituem a "fronteira de eficiência do desenvolvimento humano". Além disso, a Jamaica e o Chile estão situados próximos à fronteira, enquanto os países árabes, apesar de seus elevados níveis de renda, apresentam um desvio considerável em relação à fronteira. As evidências sugerem que eles têm sido ineficazes em traduzir seus recursos financeiros e renda em desenvolvimento humano. Um estudo realizado pelo MPI na Índia revelou que, embora a pobreza multidimensional tenha diminuído consideravelmente na última década, esse declínio foi regressivo. Esse fenômeno pode ser explicado pela natureza regressiva do declínio observado em diversos indicadores de privação (Das *et al*., 2022b).

A pobreza é o principal indicador de bem-estar social e econômico. Apesar das limitações das equipes de campo do Banco Mundial no acesso ao país, elas concluíram que a pobreza começou a aumentar novamente a partir de 2008, e que os níveis continuaram a subir nos últimos anos. Um provável agravante foi o fluxo contínuo de refugiados e pessoas deslocadas internamente para áreas urbanas com custos de vida mais altos e oportunidades de emprego limitadas. Para uma parcela significativa da população afegã, atender às necessidades humanas básicas e conseguir emprego representam desafios significativos (Cordesman, 2019).

Conforme indicado no relatório da CIA, uma parcela considerável da população continua a sofrer com deficiências em serviços essenciais, incluindo moradia, água potável, eletricidade, atendimento médico e oportunidades de emprego. O crescimento econômico do país é prejudicado por uma série de fatores, sendo os mais evidentes a corrupção, a insegurança, a governança fraca, a falta de infraestrutura e a incapacidade do governo afegão de estender o estado de direito a todas as regiões do país. O padrão de vida no Afeganistão está entre os mais baixos do mundo (Cordesman e Hwang, 2020).

Metodologia de pesquisa

A maioria dos estudos sobre a pobreza concentra-se principalmente na renda, uma dimensão que também tem um peso significativo nas análises de crescimento econômico e desenvolvimento. Entretanto, a pobreza é inerentemente um fenômeno multidimensional, assim como o crescimento e o desenvolvimento envolvem vários setores interconectados. Dessa forma, essas questões exigem uma abordagem analítica multidimensional. A pesquisa sobre desenvolvimento humano e privação introduziu novas estruturas para medir e compreender a pobreza e o desenvolvimento além da renda apenas. Este estudo contribui para esse conjunto de conhecimentos em evolução, aprofundando a análise da privação humana a partir de uma perspectiva multidimensional.

Dados e área de pesquisa: Este estudo usa dados do Global Data Lab, no qual o Afeganistão é dividido em oito regiões, todas selecionadas para análise neste trabalho, e o período de estudo vai de 2007 a 2018.

As regiões estudadas são as seguintes:

Regiões Centrais: Cabul, Maydan Wardak, Kapisa, Logar, Parwan, Panjshir

Planalto Central: Bamyan, Daikondi

Leste: Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristão

Norte: Samangan, Sar-e Pol, Balkh, Jowzjan, Faryab

Nordeste: Baghlan, Takhar, Badakhshan, Konduz

Sul: Uruzgan, Helmand, Zabol, Nimruz, Candaar

Sudeste: Gásni, Paktia, Paktika, Khost

Oeste: Ghor, Herate, Badghis, Farah

Variáveis de pesquisa:Variáveis independentes: São o índice e os subíndices de saúde, o índice e os subíndices de educação e o índice e os subíndices de padrão de vida.

Variável dependente: É o Índice de Privação Humana (HDepI) ti, que é igual a 1/3 (índice de saúde) ti + 1/3 (educa ção) ti + 1/3 (padrão de vida) ti.

Foram atribuídos pesos iguais às variáveis de pobreza, saúde e educação para construir o Índice de Privação Humana. Ferramentas estatísticas de interpolação e extrapolação foram usadas para identificar dados anuais.

O HDepI usa informações de 10 indicadores que são categorizados em três dimensões: saúde, educação e padrão de vida, e que identificam cada pessoa como carente, dependendo das conquistas conjuntas dos membros da família (Alkire e Jahan, 2018).

Tabela 1. As dimensões, os indicadores, os pesos e o cálculo das variáveis independentes são os seguintes, de acordo com o novo MPI global

Dimensões de pobreza	Indicador	Privado de e fórmula para calcular	Peso
Saúde	Mortalidade infantil	Alguma criança morreu na família nos cinco anos anteriores à pesquisa (As% %).	1/3
Educação	Anos de escolaridade	Nenhum membro do domicílio com 10 anos de idade ou mais completou seis anos de escolaridade (100%- %YEARS of schooling at edge 12-14 – Region).	1/6
	Frequência escolar	Qualquer criança em idade escolar não está frequentando a escola até a idade em que completaria a 8ª série (100%-%Educational-attendance-child 15-17).	1/6
Riqueza	Energia elétrica	A casa não possui energia elétrica (100%-%Electricity).	1/9
	Patrimônio	A família não possui mais de um dos seguintes bens: rádio, TV, telefone, computador, carro de tração animal, bicicleta, motocicleta ou geladeira, e não possui carro ou caminhão (100%-Asset).	1/9
	International-Wealth-Index-(IWI) – Region	(100%-%International-Wealth-Index-(IWI) – Region).	1/9

Fonte: Alkire e Jahan, 2018.

Cálculo do Índice de Privação Humana (HDepI)

O Índice de Privação Humana (HDepI) é uma medida composta projetada para avaliar a privação em três dimensões-chave: saúde, educação e padrão de vida. Cada dimensão é igualmente ponderada para refletir sua importância na determinação da privação humana geral (Alkire e Jahan, 2018).

Fórmula para HDepI

O HDepI é calculado usando a seguinte fórmula:

HDepIti=1/3(Health indexti) + 1/3(Education indexti) + 1/3 (Living Standard indexti)

Onde:
Health index: representa a dimensão da saúde para o período (t) e o indivíduo (i)
Education index: representa a dimensão da educação para o período (t) e o indivíduo (i)
Living Standard index$_{ti}$: representa a dimensão do padrão de vida para o período (t) e o indivíduo (i)

Dimensões e indicadores

O HDepI usa informações de 10 indicadores categorizados em três dimensões:

Saúde

Mortalidade infantil: Alguma criança morreu na família nos cinco anos anteriores à pesquisa (em porcentagem)

Educação

Anos de escolaridade: Nenhum membro da família com 10 anos de idade ou mais completou seis anos de escolaridade. Nesta pesquisa, definimos essa variável como a porcentagem de membros da família com idade entre 12 e 14 anos que concluíram menos de seis anos de escolaridade. No Afeganistão, as crianças geralmente começam a estudar aos 7 anos de idade ou mais

Frequência escolar: Qualquer criança em idade escolar que não esteja frequentando a escola até a idade em que completaria a 8ª série. Definimos essa variável como a porcentagem de famílias com filhos de 15 a 17 anos que não frequentaram a escola até essa idade

Padrões de vida

Energia elétrica: a residência não possui energia elétrica

Patrimônio: A família não possui mais de um dos seguintes bens: rádio, TV, telefone, computador, carro de tração animal, bicicleta, motocicleta ou geladeira, e não possui carro ou caminhão

Índice Internacional de Riqueza: o *status* de riqueza da família, medido pelo International Wealth Index (IWI).

Ponderações dos indicadores

Cada dimensão e seus respectivos indicadores recebem pesos específicos para calcular o índice geral:

Saúde: 1/3

Educação: 1/3 (divididos igualmente entre anos de escolaridade e frequência escolar, cada um recebendo receiving 1/6)

Padrões de vida: 1/3 (dividido igualmente entre eletricidade, patrimônio e IWI, cada um recebendo (1/9)

Metodologia Econometrica de pesquisa

Este estudo aplica a estrutura de Alkire e Jahan (2018) para analisar a privação humana, apresentando três índices de Desenvolvimento Humano que destacam as privações sociais em contraste com a pobreza de renda. Esse é um ponto de destaque, pois capta a ideia de pobreza ao indicar a distribuição das privações e também é usado no monitoramento e na comparação das conquistas de estratégias de redução da pobreza e na análise dos resultados econômicos e sociais. O índice se torna, então, flexível e versátil, pois pode facilmente acomodar diferentes tipos de dados e manejar quantas dimensões forem necessárias. Quanto ao terceiro aspecto, também é importante ressaltar que os indicadores e critérios devem ser selecionados para cada dimensão sobre os perfis econômicos de cada país e a acessibilidade das informações.

Neste estudo, a metodologia usada para calcular a privação humana é a abordagem de pobreza multidimensional de Alkire e Jahan (2018), que emprega o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Entretanto, devido ao tipo de análise que empregou dados secundários, apenas as dimensões da fórmula de Alkire e Jahan (2018) foram utilizadas, alocando pesos iguais para cada dimensão. Em seguida, também foi tomada uma decisão sobre os pesos de cada subíndice, o que está refletido na tabela acima.

Isso permite uma análise mais abrangente da extensão da privação humana em questão, levando em conta vários aspectos do ciclo de desenvolvimento humano, bem como elementos da reclusão humana. A solidez dessa metodologia com pesos iguais para as dimensões, assim como a atribuição de pesos a esses subíndices, dependendo da disponibilidade de dados, tornará o método apropriado para avaliar a privação humana neste estudo.

A análise de regressão OLS foi usada para analisar a relação entre o Índice de Privação Humana e a saúde, o padrão de vida e a educação.

O modelo de análise de regressão OLS está descrito a seguir:

$y = \alpha + \beta_1 X1i + \beta_2 X2i + \beta_3 X3i + ei$

Onde:

y é o Índice de Privação Humana,

α é uma constante,

X1ij é a dimensão de saúde da privação humana no ano i.

X2 ij é a dimensão de educação da privação humana no ano i,

X3 ij é a dimensão do padrão de vida no ano i,

B1, β2 e β3 são coeficientes, e

e_1 é o termo de erro.

Presume-se que o termo de erro e_1 tenha uma distribuição normal com média zero, variância constante e correlação zero com as variáveis explicativas.

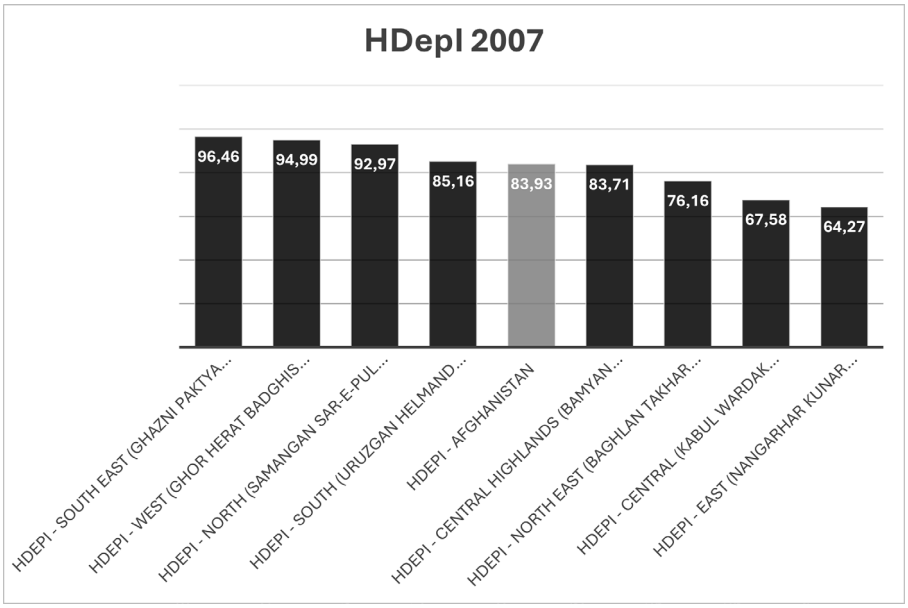
Análise Empírica

Análise de disparidades do Índice de Privação Humana em diferentes regiões do Afeganistão (2007-2018)

De acordo com o gráfico abaixo, o Índice de Privação Humana diminuiu em todas as regiões do Afeganistão de 2007 a 2018. Essa redução indica uma melhoria nas condições de vida e uma baixa na privação nessas regiões. As regiões do sudeste (Gásni, Paktia, Paktika, Khost) registraram a maior redução no Índice de Privação Humana, de 96,46 em 2007 para 23,84 em 2018. Da mesma forma, as Regiões Centrais e o Planalto Central registraram mudanças significativas. As regiões do leste (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristão) registraram a menor redução no Índice de Privação Humana, de 64,27 em 2007 para 52,74 em 2018.

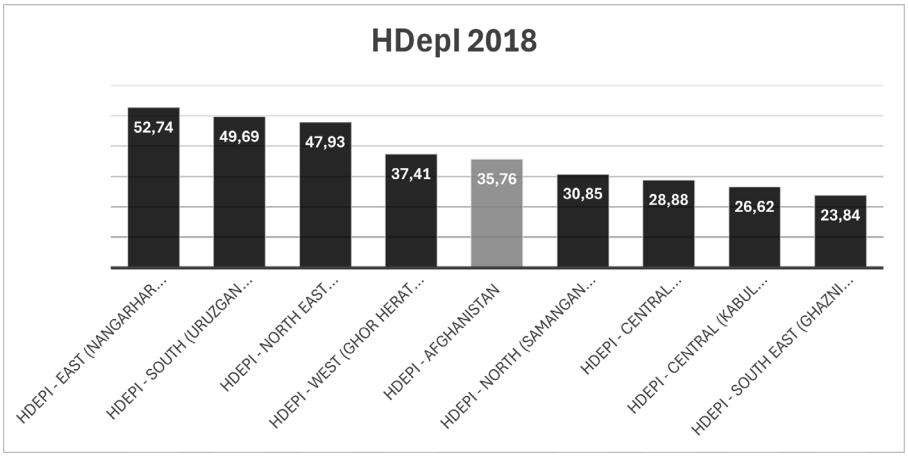
De maneira geral, o Índice de Privação Humana do Afeganistão diminuiu de 83,9% em 2007 para 35,76% em 2018. Essa análise mostra que todas as regiões do Afeganistão registraram uma redução no Índice de Privação Humana durante o período mencionado. Os resultados podem ajudar os formuladores de políticas a se concentrarem na melhoria das condições de vida e na redução da privação com o objetivo de melhorar ainda mais o Índice de Privação Humana.

Figura 1. HDepI 2007 em todas as regiões do Afeganistão



Fonte: Resultado da pesquisa.

Figura 2. HDepI 2018 em todas as regiões do Afeganistão



Fonte: Resultado da pesquisa.

Análise da privação humana em todas as regiões

Tabela 2. Estatísticas Descritivas

Região	Média do HDepI	Média de riqueza	Média de educação	Média de saúde	N
Central	47.13	40.51	31.55	69.34	12
Planalto Central	56.06	44.44	30.56	47.39	12
Leste	58.51	63.55	46.48	65.50	12
Norte	61.98	48.28	41.07	96.58	12
Nordeste	62.13	53.02	47.10	86.28	12
Sul	67.22	62.70	71.81	67.15	12
Sudeste	59.28	50.91	42.05	84.88	12
Oeste	66.13	52.70	48.68	97.03	12

Fonte: Resultado da pesquisa.

Tabela 3. Resumo do modelo

Região	R	R Quadrado	R Quadrado Ajustado	Erro Padrão da Estimativa
Central	1.000	1.000	1.000	0.0108
Planalto Central	1.000	1.000	1.000	0.0000003142
Leste	1.000	1.000	1.000	0.0125
Norte	1.000	1.000	1.000	0.0179
Nordeste	1.000	1.000	1.000	0.0195
Sul	1.000	1.000	1.000	0.0071
Sudeste	1.000	1.000	1.000	0.0102
Oeste	1.000	1.000	1.000	0.0223

Fonte: Resultado da pesquisa.

Tabela 4. ANOVA (Análise de variância)

Região	Soma dos Quadrados		Df Quadrado Médio	Valor F	Sig.
Central	1991.536	2	995.768	8576396.459	0.000
Planalto Central	3557.410	3	1185.803	-	0.000
Leste	156.618	2	78.309	503876.294	0.000
Norte	4572.974	2	2286.487	7107828.017	0.000
Nordeste	954.005	2	477.002	1250375.822	0.000
Sul	1501.309	2	750.655	14873306.259	0.000
Sudeste	6343.545	2	3171.772	30344562.959	0.000
Oeste	3905.120	2	1952.560	3942400.861	0.000

Fonte: Resultado da pesquisa.

Tabela 5. Coeficientes

Região	Coeficiente Riqueza (Sig.)	Coeficiente Educação (Sig.)	Coeficiente Saúde (Sig.)	Constante (Sig.)
Central	0.221 (0.000)	0.010 (0.957)	0.438 (0.000)	16.463 (0.013)
Planalto Central	0.333 (0.000)	0.333 (0.000)	0.333 (0.000)	2.902E-10 (1.000)
Leste	0.740 (0.000)	1.037 (0.000)	0.141 (0.308)	1.106 (0.913)
Norte	0.344 (0.000)	0.113 (0.000)	0.391 (0.000)	7.624 (0.000)
Nordeste	0.279 (0.000)	1.142 (0.000)	0.376 (0.000)	-24.148 (0.002)
Sul	0.338 (0.000)	0.464 (0.000)	1.324 (0.000)	-42.853 (0.000)
Sudeste	0.276 (0.000)	0.059 (0.000)	0.369 (0.000)	13.910 (0.000)
Oeste	0.189 (0.000)	0.629 (0.019)	0.400 (0.000)	-3.316 (0.740)

Fonte: Resultado da pesquisa.

Análise do Índice de Privação Humana nas Regiões Centrais do Afeganistão (Cabul, Wardak, Kapisa, Logar, Parwan, Panjshir)

Nesta análise estatística e de regressão das regiões centrais do Afeganistão (Cabul, Wardak, Kapisa, Logar, Parwan e Panjshir), examinamos inicialmente as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para as regiões centrais (HDepI – Central) é de 47,13, com um desvio padrão de 13,46. Além disso, o Índice de Riqueza médio para as regiões centrais (Wealth – Central) é de 40,51, com um desvio padrão de 8,93. Com relação ao campo da educação (Education – Central), a média é 31,55, com um desvio padrão de 0,71. No domínio da saúde (Health – Central), a média é 69,34, com um desvio padrão de 30,72.

O modelo de regressão mostra um ajuste perfeito, com R, R-quadrado e R-quadrado ajustado, todos iguais a 1,000, e um erro padrão muito baixo, confirmando que o modelo explica com precisão as variações no Índice de Privação Humana (HDepI, na sigla em inglês). Os resultados utilizando ANOVA corroboram a importância do modelo, com um alto valor F e um valor p de 0,000. O valor da constante (16,463) representa o HDepI de linha de base sem nenhuma variável independente. Entre os preditores, a saúde e a riqueza têm efeitos positivos significativos sobre o HDepI, com coeficientes de 0,438 e 0,221, respectivamente. Em contrapartida, a educação tem um impacto mínimo e estatisticamente insignificante, com um coeficiente de 0,010 e um alto valor de p, indicando que não há influência significativa sobre o HDepI nessas regiões.

Em conclusão, os resultados dessa análise demonstram que a saúde e a riqueza têm um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas Regiões Centrais do Afeganistão. O impacto da educação sobre o Índice, por outro lado, não é significativo. Essas descobertas podem orientar os responsáveis pela elaboração de políticas a priorizar a melhoria da saúde e da riqueza em seus processos de planejamento e tomada de decisões e, assim, melhorar o Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Planalto Central do Afeganistão (Bamyan e Daikundi)

Nesta análise estatística e de regressão do planalto central do Afeganistão (Bamyan e Daikundi), começamos por examinar as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para o Planalto Central (HDepI – Central) é de 56,06, com um desvio padrão de 17,98. Além disso, o Índice de Riqueza médio para o Planalto Central (Wealth Central Highlands) é de 44,44, com um desvio padrão de 8,91. Relativamente ao domínio da educação, a média é 30,56, com um desvio padrão de 0,45. No domínio da saúde (Health – Central Highlands), a média é 47,39, com um desvio padrão de 8,90.

O modelo de regressão demonstra um ajuste excepcional, com valores de R, R-quadrado e R-quadrado ajustado em 1,000, e um erro padrão extremamente baixo de 0,000000314222, indicando que as variáveis independentes – riqueza, educação e saúde – explicam de forma abrangente as variações no Índice de Privação Humana (HDepI). Os resultados utilizando ANOVA confirmam ainda mais a significância do modelo, com uma soma de quadrados de 3557,410, graus de liberdade de 3, um quadrado médio de 1185,803, um valor F de 8.576.396,459 e um nível de significância de 0,000. A constante do modelo é de 0,000, o que sugere que, na ausência de todos os preditores, o HDepI seria zero. Cada variável independente – riqueza, educação e saúde – tem um coeficiente positivo igual e estatisticamente significativo de 0,333, indicando que os aumentos em qualquer um desses fatores estão associados a aumentos proporcionais no HDepI no Planalto Central.

O nível de significância (Sig.) para todos os coeficientes é 0,000, o que indica um grau elevado. Em outras palavras, todas as variáveis independentes (riqueza, educação e saúde) têm um efeito sobre o Índice de Privação Humana, e o modelo de regressão conseguiu captar esses efeitos.

A análise conclui que a riqueza, a educação e a saúde exercem um impacto expressivo e equitativo sobre o Índice de Privação Humana no Planalto Central

do Afeganistão. Essas descobertas podem impulsionar os formuladores de políticas à priorização de tais setores em seus processos de planejamento e tomada de decisões, com o objetivo de melhorar o Índice de Privação Humana por meio do aumento da riqueza, da educação e da saúde.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Leste do Afeganistão (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristan)

Nesta análise estatística e de regrassão das regiões do Leste do Afeganistão (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristão), examinamos primeiro as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para as regiões do Leste (HDepI – East) é de 58,51, com um desvio padrão de 3,77. Além disso, o Índice de Riqueza médio para as regiões do Leste (Wealth – East) é de 63,55, com um desvio padrão de 8,37. Com relação ao campo da educação (Education – East), a média é 46,48, com um desvio padrão de 3,75. No domínio da saúde (Health – East), a média é 65,50, com um desvio padrão de 0,80.

O modelo de regressão mostra um ajuste perfeito, com valores de R, R-quadrado e R-quadrado ajustado em 1,000 e um erro padrão baixo de 0,0125, indicando forte poder explanatório. Os resultados utilizando ANOVA sustentam a significância do modelo com um alto valor F e um valor p de 0,000. O valor da constante é 1,106, o que sugere que, na ausência de educação, saúde e riqueza, o Índice de Privação Humana (HDepI) seria 1,106. Entre as variáveis, a educação (coeficiente = 1,037) e a riqueza (coeficiente = 0,740) têm efeitos positivos significativos sobre o HDepI na região leste. Entretanto, a saúde (coeficiente = 0,141) não apresenta um impacto estatisticamente significativo.

O nível de significância (Sig.) para os coeficientes que representam a educação e a riqueza é 0,000, o que indica um grau elevado. Em outras palavras, a educação e a riqueza têm um impacto significativo sobre o Índice de Privação Humana, e o modelo de regressão conseguiu captar esses efeitos. O coeficiente de saúde, com um nível de significância de 0,308, indica que o impacto da saúde sobre o Índice de Privação Humana não é estatisticamente significativo.

Em conclusão, os resultados dessa análise demonstram que a educação e a riqueza exercem uma influência substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do Leste do Afeganistão, enquanto o impacto da saúde não é estatisticamente expressivo. Essas descobertas podem ajudar os formuladores de políticas a priorizar o aprimoramento da educação e da riqueza em seus

processos de planejamento e tomada de decisões, para melhorar o Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Norte do Afeganistão (Samangan, Sar-e Pol, Balkh, Jawzjan, Faryab)

Nesta análise estatística e de regressão das regiões do Norte do Afeganistão (Samangan, Sar-e Pol, Balkh, Jawzjan, Faryab), examinamos inicialmente as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para as regiões do Norte (HDepI-North) é de 61,98, com um desvio padrão de 20,39. Adicionalmente, o Índice de Riqueza médio para as regiões do Norte (Wealth – North) é de 48,28, com um desvio padrão de 17,54. Com relação ao campo da educação (Education – North), a média é 41,07, com um desvio padrão de 6,90. No domínio da saúde (Health – North), a média é 96,58, com um desvio padrão de 36,74.

O resumo do modelo de regressão indica um ajuste perfeito do modelo, conforme evidenciado por um valor R de 1,000 e um valor R-quadrado de 1,000. Além disso, o valor R-quadrado ajustado é 1,000 e o erro padrão da estimativa é 0,0179. Esses valores demonstram que o modelo elucidou com eficiência as variações no Índice de Privação Humana por meio da utilização das variáveis independentes.

Na ANOVA, a soma dos quadrados é 4572,974, os graus de liberdade são 2, o quadrado médio é 2286,487, o valor F é de 7107828,017 e o nível de significância é 0,000. Esses resultados indicam que o modelo de regressão esclarece com eficácia as variações subjacentes no Índice de Privação Humana.

O valor da constante nesse modelo é de 7,624. Esse número indica que, se todas as variáveis independentes (riqueza, saúde e educação) forem iguais a zero, o índice de privação humana será 7,624.

Na região Norte, a riqueza, a saúde e a educação têm um impacto positivo significativo sobre o Índice de Privação Humana. Um aumento de uma unidade no Índice de Riqueza aumenta a privação em 0,344 unidades, enquanto um aumento de uma unidade no Índice de Saúde a aumenta em 0,391 unidades. Da mesma forma, a educação contribui com 0,113 unidades para cada aumento de uma unidade. Todos os coeficientes são estatisticamente significativos ($p = 0,000$), mostrando que o modelo de regressão capta efetivamente a influência dessas variáveis na privação humana.

O nível de significância (Sig.) para os coeficientes de riqueza, saúde e educação é 0,000, indicando um grau elevado. Em outras palavras, a riqueza,

a saúde e a educação têm um efeito significativo sobre o Índice de Privação Humana, e o modelo de regressão conseguiu captar esses efeitos.

Essa análise mostra que a riqueza, a saúde e a educação têm um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do Norte do Afeganistão. Esses resultados podem ajudar os formuladores de políticas a se concentrarem no aumento da riqueza, na melhoria da saúde e da educação em seu planejamento e na tomada de decisões, com o objetivo de melhorar o Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Nordeste do Afeganistão (Baghlan, Takhar, Badakhshan, Kunduz)

Nesta análise estatística e de regressão das regiões do Nordeste do Afeganistão (Baghlan, Takhar, Badakhshan, Kunduz), examinamos inicialmente as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para as regiões do nordeste (HDepI – North East) é de 62,13, com um desvio padrão de 9,31. Além disso, o índice médio de riqueza para as regiões nordestinas (Wealth – North East) é de 53,02, com um desvio padrão de 7,80. Com relação ao campo da educação (Education – North East), a média é 47,10, com um desvio padrão de 2,26. No domínio da saúde (Health – North East), a média é 86,28, com um desvio padrão de 17,88.

O resumo do modelo de regressão revela que o valor R-quadrado é 1,000, indicando um ajuste perfeito do modelo. Além disso, o valor do R-quadrado ajustado é 1,000 e o erro padrão da estimativa é 0,0195. Esses valores demonstram que o modelo elucidou com eficácia as variações no Índice de Privação Humana por meio da utilização das variáveis independentes.

A ANOVA mostra que o modelo de regressão explica a variação no Índice de Privação Humana, com um valor F alto de 1.250.375,822 e um nível de significância 0,000. Isso confirma a eficácia do modelo em capturar a influência das variáveis independentes.

O valor da constante é de -24,148, indicando que sem educação, saúde e riqueza, o Índice de Privação Humana seria negativo. Isso reflete a condição de parâmetro na ausência desses fatores. Na região Nordeste, a educação tem um forte efeito positivo sobre a privação, com um coeficiente de 1,142. A saúde também contribui positivamente, com um coeficiente de 0,376, e a riqueza segue com um coeficiente de 0,279. Todas as três variáveis são estatisticamente significativas, mostrando que aumentos na educação, saúde e riqueza estão associados a níveis mais altos de privação humana nesse contexto.

O nível de significância (Sig.) para os coeficientes de educação, saúde e riqueza é 0,000, indicando um grau elevado. Em outras palavras, o modelo de regressão demonstrou que a educação, a saúde e a riqueza têm um efeito significativo sobre o Índice de Privação Humana.

Essa análise mostra que a riqueza, a saúde e a educação têm um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do Nordeste do Afeganistão. Esses resultados podem ajudar os formuladores de políticas a se concentrarem no aumento da riqueza, na melhoria da saúde e da educação em seu planejamento e na tomada de decisões, com o objetivo de melhorar o Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Sul do Afeganistão (Uruzgan, Helmand, Zabol, Nimruz, Candaar)

Nessa análise estatística e de regressão das regiões do Sul do Afeganistão (Uruzgan, Helmand, Zabol, Nimruz, Candaar), examinamos inicialmente as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana médio para as regiões do Sul (HDepI – Sul) é de 67,22, com um desvio padrão de 11,68. O Índice de Riqueza médio para as regiões do Sul (Riqueza – Sul) é de 62,70, com um desvio padrão de 13,39. Com relação ao campo da educação (Education – South), a média é 71,81, com um desvio padrão de 16,26. No domínio da saúde (Health – South), a média é 67,15, com um desvio padrão de 5,41.

O resumo do modelo de regressão indica um ajuste perfeito do modelo, conforme evidenciado por um valor R de 1,000 e um valor R-quadrado de 1,000. Além disso, o valor R-quadrado ajustado é de 1,000, e o erro padrão da estimativa é de 0,0071. Esses valores demonstram que o modelo elucidou com eficácia as variações no Índice de Privação Humana por meio da utilização das variáveis independentes.

Na ANOVA, a soma dos quadrados é igual a 1501,309, os graus de liberdade são iguais a dois, o quadrado médio é de 750,655, o valor F é de 14873306,259, e o nível de significância é 0,000. Esses resultados indicam que o modelo de regressão explicou significativamente as variações no Índice de Privação Humana.

O valor da constante nesse modelo é de -42,853. Esse valor indica que, na ausência de todas as variáveis independentes (riqueza e saúde), o Índice de Privação Humana será de -42,853.

A variável designada como “Riqueza” (nesse caso, “Wealth – South”): o coeficiente de riqueza é igual a 0,338. Ele indica que, com um aumento de

uma unidade no índice de riqueza, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,338 unidades. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, evidenciando um impacto positivo e substancial da riqueza sobre a privação humana nessas regiões.

A variável denominada "Health-South" representa o estado de saúde na região. O coeficiente de saúde é 1,324 e indica que, com um aumento de uma unidade no índice de saúde, o Índice de Privação Humana aumenta em 1,324 unidades. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, indicando um efeito positivo e substancial da saúde sobre a privação humana nessas regiões.

O nível de significância (Sig.) de cada variável é 0,000, o que indica um grau elevado. Em outras palavras, educação, riqueza e saúde têm um impacto significativo sobre o Índice de Privação Humana, e o modelo de regressão conseguiu captar esses efeitos.

Em conclusão, os resultados dessa análise demonstram que a educação, a riqueza e a saúde exercem um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do sul do Afeganistão. Essas descobertas podem ajudar os formuladores de políticas a priorizar a melhoria da riqueza e da saúde em seus processos de planejamento e tomada de decisões, facilitando, assim, a melhoria do Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Sudeste do Afeganistão (Gásni, Paktia, Paktika, Khost)

Nessa análise estatística e de regressão das regiões do Sudeste do Afeganistão (Gásni, Paktia, Paktika, Khost), examinamos primeiro as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana (HDepI) médio para as regiões do Sudeste é de 59,28, com um desvio padrão de 24,01. Além disso, o Índice de Riqueza médio para as regiões do sudeste (Wealth – South East) é de 50,91, com um desvio padrão de 10,69. Com relação ao campo da educação (Education – South East), a média é 42,05, com um desvio padrão de 4,26. No domínio da saúde (Health – South East), a média é 84,88, com um desvio padrão de 57,10.

O resumo do modelo de regressão revela que o valor R-quadrado é de 1,000, indicando um ajuste perfeito do modelo. Além disso, o valor do R-quadrado ajustado é de 1,000 e o erro padrão da estimativa é de 0,0102. Esses valores demonstram que o modelo elucidou efetivamente as variações no Índice de Privação Humana por meio da utilização das variáveis independentes.

A ANOVA mostra que a soma dos quadrados resulta em 6343,545, os graus de liberdade são dois, o quadrado médio é de 3171,772, o valor F é de 30344562,959 e o nível de significância é 0,000. Esses resultados indicam que o modelo de regressão justificou significativamente as variações no Índice de Privação Humana.

O valor da constante nesse modelo é de 13,910. Esse número indica que, na ausência de todas as variáveis independentes (riqueza, saúde e educação), o Índice de Privação Humana será de 13,910.

A variável designada como "Riqueza" (Wealth – South East) é definida da seguinte forma: o coeficiente de riqueza é 0,276. Ele indica que, com um aumento de uma unidade no índice de riqueza, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,276 unidades. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, indicando um impacto positivo e substancial da riqueza sobre a privação humana nessas regiões.

O coeficiente de saúde para a região Sudeste é 0,369. Ele indica que, com um aumento de uma unidade no índice de saúde, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,369 unidades. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, evidenciando um impacto positivo e substancial da saúde sobre a privação humana nessas regiões.

O coeficiente de educação na região Sudeste é de 0,059, ou seja, com um aumento de uma unidade no Índice de Educação, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,059 unidades. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, revelando um impacto positivo e substancial da educação sobre a privação humana nessas regiões.

O nível de significância (Sig.) para os coeficientes de riqueza, saúde e educação é 0,000, o que indica um grau elevado. Em outras palavras, as variáveis de riqueza, saúde e educação têm um impacto considerável sobre o Índice de Privação Humana, e o modelo de regressão conseguiu detectar esses efeitos.

Essa análise mostra que a riqueza, a saúde e a educação têm um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do Sudeste do Afeganistão. Esses resultados podem ajudar os formuladores de políticas a se concentrarem no aumento da riqueza, na melhoria da saúde e da educação em seu planejamento e na tomada de decisões, com o objetivo de melhorar o Índice de Privação Humana.

Análise do Índice de Privação Humana nas regiões do Oeste do Afeganistão (Ghor, Herat, Badghis, Farah)

Nesta análise estatística e de regressão das regiões ocidentais do Afeganistão (Ghor, Herat, Badghis, Farah), examinamos primeiro as estatísticas descritivas. O Índice de Privação Humana (HDepI) médio para as regiões ocidentais é de 66,13, com um desvio padrão de 18,84. O índice médio de riqueza para as regiões do Oeste (Wealth – West) é de 52,70, com um desvio padrão de 10,67. Com relação ao campo da educação (Education – West), a média é 48,68, com um desvio padrão de 2,16. No domínio da saúde (Health – West), a média é 97,03, com um desvio padrão de 43,69.

O resumo do modelo de regressão indica um ajuste perfeito do modelo, conforme evidenciado por um valor R de 1,000 e um valor R-quadrado de 1,000. Além disso, o valor R-quadrado ajustado é de 1,000, e o erro padrão da estimativa é de 0,0223. Esses valores demonstram que o modelo elucidou efetivamente as variações no Índice de Privação Humana por meio da utilização das variáveis independentes.

Na análise ANOVA, a soma dos quadrados é de 3905,120, os graus de liberdade são de dois, o quadrado médio é de 1952,560, o valor F é de 3942400,861 e o nível de significância é 0,000. Esses resultados demonstram que o modelo de regressão elucidou de forma eficaz as variações subjacentes no Índice de Privação Humana.

A constante representa o valor médio da variável dependente quando todas são mantidas constantes em seus valores médios. O valor da constante nesse modelo é -3,316. Esse número indica que, se todas as variáveis independentes (riqueza, saúde e educação) forem definidas como zero, o Índice de Privação Humana será de -3,316.

O coeficiente de educação (Education – West) é 0,629. Isso indica que, com um aumento de uma unidade no índice de educação, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,629 unidades. O coeficiente é expressivo, apontando um impacto positivo e significativo da educação sobre a privação humana nessas regiões.

A variável designada "Riqueza (Wealth – West)" é definida da seguinte forma: o coeficiente de riqueza é 0,189. Ele indica que, com o acréscimo de uma unidade no índice de riqueza, o Índice de Privação Humana aumenta em 0,189 unidade. Esse coeficiente é estatisticamente significativo, indicando um impacto positivo e substancial da riqueza sobre a privação humana nessas regiões.

O nível de significância (Sig.) para os coeficientes de educação, saúde e riqueza é 0,000, indicando um grau elevado. Em outras palavras, o modelo de regressão demonstrou que a educação, a saúde e a riqueza têm um impacto significativo sobre o Índice de Privação Humana.

Essa análise mostra que a riqueza, a saúde e a educação têm um impacto substancial sobre o Índice de Privação Humana nas regiões do Oeste do Afeganistão. Esses resultados podem ajudar os formuladores de políticas a se concentrarem no aumento da riqueza, na melhoria da saúde e da educação em seu planejamento e na tomada de decisões, com o objetivo de melhorar o Índice de Privação Humana.

Conclusão

Este estudo sobre a privação humana e suas disparidades no Afeganistão em suas regiões (2007-2018) emprega o Índice de Privação Humana (IDH) para revelar variações regionais significativas na pobreza multidimensional nas oito regiões do Afeganistão. Utilizando o Índice de Privação Humana (HDepI), que foi desenvolvido por meio da metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD e da estrutura de Alkire-Foster, o estudo demonstra um declínio na privação de 83,9% em 2007 para 35,76% em 2018. As regiões do Sudeste (Gásni, Paktia, Paktika, Khost) apresentaram a redução mais significativa (96,46 para 23,84), enquanto as regiões do Leste (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristão) apresentaram a menor (64,27 para 52,74).

As análises de regressão destacam os impactos heterogêneos da saúde, educação e riqueza sobre a privação. Nas Regiões Centrais, a saúde (coeficiente de 0,438) e a riqueza (0,221) foram identificadas como contribuintes significativos para o HDepI, enquanto a educação (0,010) não é significativa. Por outro lado, o Planalto Central apresenta uma contribuição igual de todas as três dimensões, com cada dimensão contribuindo com 0,333 para o modelo. As regiões do Leste, em contrapartida, apresentam um padrão divergente, com a educação (1,037) e a riqueza (0,740) assumindo uma função dominante, enquanto a saúde (0,141) é insignificante. Os coeficientes para as regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Oeste são expressivos, com variações nos coeficientes entre as regiões.

As conclusões deste estudo ressaltam a necessidade de intervenções específicas para cada região, ou seja, a melhoria da saúde nas Regiões Central e Sul, da educação nas Regiões Leste e Nordeste e da riqueza nas Regiões Sudeste

e Oeste. A abordagem de questões sistêmicas, como conflitos e desigualdade de gênero, é fundamental para garantir a continuidade do progresso.

References

ALKIRE, Sabina; JAHAN, Selim. *The New Global MPI 2018:* Aligning with the Sustainable Development Goals. New York: UNDP Human Development Report Office (HDRO), 2018. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/2018mpijahanalkire.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ANSARY, Rabiul; DAS, Bhaswati. Regional Patterns of Deprivation in India: An Assessment Based on Household Characteristics, Basic Amenities and Asset Possession. *Social Change*, v. 48, n. 3, p. 367-383, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0049085718781663>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ÅSTRÖM, Daniel Oudin; SUNDQUIST, Jan; SUNDQUIST, Kristina. Differences in Declining Mortality Rates Due to Coronary Heart Disease by Neighbourhood Deprivation. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 72, n. 4, p. 314--318, abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/jech-2017-210105>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BERTRAM-HÜMMER, Veronika; BALIKI, Ghassan. The Role of Visible Wealth for Deprivation. *DIW Berlin Discussion Paper*, n. 1392, jun. 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2456139>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CORDESMAN, Anthony H. Key causes of instability – Economics and "poverty". In: *Afghanistan: A War in Crisis!* Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2019. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep22583.19>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CORDESMAN, Anthony H.; HWANG, Grace. Afghanistan's Critical Economic Challenges: Before and During the Coronavirus Crisis. In: CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan: The Prospects for a Real Peace*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2020. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep25320.10>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE (CPRC). *The Chronic Poverty Report 2004–05*. Manchester: Institute for Development Policy & Management,

2004. Disponível em: <https://media.odi.org/documents/1778.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DAS, Pinaki; GHOSH, Sudeshna; PARIA, Bibek. Multidimensional poverty in India: A Study on Regional Disparities. *GeoJournal*, v. 87, n. 5, p. 3987-4006, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10708-021-10483-6>. Acesso em: 10 jul. 2025.

DOUBENI, C. A. *et al*. Socioeconomic Status and the Risk of Colorectal Cancer: An Analysis of More Than Half a Million Adults in the National Institutes of Health-AARP Diet and Health Study. *Cancer*, v. 118, n. 14, p. 3636-3644, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/cncr.26677>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DRÈZE, Jean; KHERA, Reetika. Regional Patterns of Human and Child Deprivation in India. *Economic and Political Weekly*, v. 47, n. 39, p. 42-49, 2012.

DUBEY, Amaresh. Intra-state Disparities in Gujarat, Haryana, Kerala, Orissa and Punjab. *Economic and Political Weekly*, v. 44, n. 26/27, p. 224-230, 2009.

FARJĀNĪ, Nādir; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME; ARAB FUND FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT (ed.). *The Arab Human Development Report 2002*: Creating Opportunities for Future Generations. New York: United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States, 2002.

RANIS, Gustav. Human development and economic growth. *Center Discussion Paper*, n. 887. New Haven, CT: Yale University, Economic Growth Center, 2004. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/98324/1/cdp887.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MISHRA, Ankita; RAY, Ranjan. Multi-dimensional deprivation in India during and after the reforms: do the household expenditure and the family health surveys present consistent evidence? *Social Indicators Research*, v. 110, n. 2, p. 791-818, 2013.

RAHMAN, Mustafa A. Relative Deprivation and the Working Poor: An Empirical Analysis. *The Journal of Developing Areas*, v. 49, n. 4, p. 379-389, 2015.

SAFI, Lutfullah. Review of Afghanistan's Development Pattern from 2001 to 2021: A Relative Lack of Sustainability, Inclusiveness, and Prosperity.

Journal of Social and Economic Development, v. 26, n. 1, p. 333–352, 2024. DOI: 10.1007/s40847-023-00268-7

SAHN, David E.; YOUNGER, Stephen D. *Living Standards in Africa*. Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper, n. 225, 60 p., ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1008061>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UNDP (ed.). *Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*. New York: UNDP, 2006a.

UNDP (ed.). *Beyond scarcity*: power, poverty and the global water crisis. New York: UNDP, 2006b.

UNDP. *Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty* [Global Multidimensional Poverty Index 2022]. 2022.

UNDP; OPHI. *Global Multidimensional Poverty Index 2024*. 2024.

UNITED NATIONS. *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*: World Summit for Social Development. New York: United Nations, 1995.

RUMO A UM REGIME GLOBAL DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a10

Marcel Furtado Garcia[1]

Resumo

A crescente dependência das sociedades modernas em redes digitais vem aumentando a vulnerabilidade às ameaças cibernéticas, que vão desde erros humanos até ataques maliciosos patrocinados pelo Estado. Esta dissertação examina o potencial de um regime global de segurança cibernética que contribua para a paz e a segurança internacionais. Por meio de uma pesquisa qualitativa que analisa a literatura sobre segurança cibernética, documentos governamentais e resoluções da ONU, o trabalho avalia os desafios geopolíticos decorrentes do espaço cibernético, a conveniência de uma estrutura de segurança cibernética para enfrentá-los e sua viabilidade. Um regime global poderia promover a estabilidade no domínio cibernético e, embora existam obstáculos significativos para isso, os esforços internacionais sugerem que o progresso é possível.

Palavras-chave: Cibersegurança; Equilíbrio de poder; Relações Internacionais; Segurança Internacional.

1 Primeiro-Secretário da carreira diplomática, atualmente lotado na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Foi subchefe da Divisão de Defesa e Segurança Cibernética do Itamaraty entre 2023 e 2025. Este artigo foi apresentado como dissertação de mestrado em Relações Internacionais (especialização em segurança cibernética) na King's College London. As opiniões contidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores.

TOWARDS A GLOBAL CYBERSECURITY REGIME

Abstract

The increasing dependence of modern societies on digital networks has heightened their vulnerability to cyber-threats, ranging from human error to state-sponsored malicious attacks. This dissertation examines the potential of a global cybersecurity regime to contribute to international peace and security. Through qualitative research analysing cybersecurity literature, governmental documents, and UN resolutions, it assesses geopolitical challenges stemming from cyberspace, the desirability of a cybersecurity framework to address them, and its feasibility. A global regime could foster stability in the cyber-domain, and, while significant obstacles towards it exist, international efforts suggest progress is possible.

Keywords: Cybersecurity; Balance of Power; International Relations; International Security.

HACIA UN RÉGIMEN MUNDIAL DE CIBERSEGURIDAD

Resumen

La creciente dependencia de las sociedades modernas de las redes digitales ha aumentado su vulnerabilidad ante las ciberamenazas, que van desde los errores humanos hasta los ataques maliciosos patrocinados por Estados. Esta tesis examina el potencial de un régimen mundial de ciberseguridad para contribuir a la paz y la seguridad internacionales. A través de una investigación cualitativa que analiza la bibliografía sobre ciberseguridad, documentos gubernamentales y resoluciones de las Naciones Unidas, evalúa los retos geopolíticos derivados del ciberespacio, la conveniencia de un marco de ciberseguridad para abordarlos y su viabilidad. Un régimen global podría fomentar la estabilidad en el ciberespacio y, aunque existen obstáculos importantes para su consecución, los esfuerzos internacionales sugieren que es posible avanzar.

Palabras clave: Ciberseguridad; Equilibrio de poder; Relaciones internacionales; Seguridad internacional.

Introdução

A transformação digital das sociedades modernas tem sido um motor de desenvolvimento e bem-estar. Ao mesmo tempo, as sociedades têm se tornado cada vez mais dependentes do funcionamento constante e correto dos sistemas de redes de informações digitais, da mesma forma que dependem amplamente, por exemplo, da disponibilidade de eletricidade. Essa dependência implica vulnerabilidades a falhas herdadas, erros humanos, acidentes ou ações maliciosas que podem afetar negativamente esses sistemas.

Essa vulnerabilidade não é novidade. Ao longo da história, os sistemas de informação vêm apresentando desafios. Muito antes do surgimento das redes eletrônicas, os avanços na tecnologia de comunicação foram explorados por "hackers". Já em 1834, criminosos violaram o sistema de telégrafo francês no intuito de transmitir informações ocultas sobre o mercado financeiro nacional e obter lucro (Standage e Stevenson, 2018). O nascimento do espaço cibernético ocorreu 135 anos depois, com a primeira conexão de computador estabelecida entre a Universidade da Califórnia e a Universidade de Stanford (Singer e Friedman, 2014, p. 16-18). No início da década de 1970, já havia esforços para lidar com as vulnerabilidades dos sistemas eletrônicos (U.S. Cyber Command, 2024). O primeiro ataque cibernético com consequências físicas significativas pode ter ocorrido em 1982, quando o oleoduto Urengoy-Surgut--Chelyabinsk na Rússia explodiu, supostamente devido a uma sabotagem de *software* pela CIA (Rid, 2013, p. 4-5). Começavam a surgir uma nova fonte e um novo meio de conflito e poder internacionais.

Recentemente, o mundo foi lembrado da extensão da vulnerabilidade cibernética atual. Em meados de julho de 2024, o caos se instalou após um erro humano desativar sistemas digitais em todo o mundo, incluindo serviços essenciais como bancos, saúde e viagens aéreas (Plummer e Gerken, 2024). Isso foi resultado de falhas nas atualizações do *software* de segurança baseado em nuvem da CrowdStrike, utilizado pelas principais plataformas da Microsoft. Embora esse evento não tenha sido intencional, talvez tenha sido o último aviso em grande escala do possível escopo e alcance dos danos que uma operação cibernética ofensiva poderia causar, mundialmente e com efeitos imediatos, especialmente quando realizada com objetivos geopolíticos.

Questão da pesquisa

Esse incidente renovou o apelo para alertar essa nova via global e digital para ações maliciosas. Nesse contexto, esta dissertação se concentrará no

conflito interestatal no espaço cibernético e nas formas de evitá-lo e manter a estabilidade, sob a questão principal "até que ponto um regime global de cibersegurança poderia contribuir para a paz e a segurança internacionais?" Como será visto a seguir, a questão central terá como base duas perguntas secundárias, a primeira relacionada ao contexto em que ela se encontra e a segunda relacionada à viabilidade de tal regime.

Abordagem e estrutura

Esta dissertação é baseada em uma pesquisa qualitativa com foco tanto na literatura sobre segurança cibernética quanto na análise de fontes primárias, incluindo documentos governamentais e discursos oficiais em fóruns multilaterais, além de resoluções e relatórios das Nações Unidas. Juntos, esses materiais oferecem uma base teórica e empírica abrangente para compreender os desafios e os avanços relacionados à construção de um marco internacional de conduta responsável dos Estados no espaço cibernético, bem como para avaliar as perspectivas de um regime global de segurança nessa dimensão, com o objetivo de mitigar as ameaças à paz e à segurança internacionais.

Após essa introdução, três capítulos discutirão os diferentes aspectos envolvidos nessa perspectiva. O Capítulo 1, "Desafios da segurança cibernética", apresentará o pano de fundo para responder à questão principal. Primeiro, ele avaliará o cenário estratégico internacional derivado da natureza do espaço cibernético, em especial como ele afeta o poder dos Estados e a rivalidade geopolítica, tornando-se uma fonte de instabilidade internacional. Depois, com o objetivo de explorar formas sistêmicas de mitigar os desafios da segurança cibernética, o capítulo analisará as suposições e avaliações institucionalistas liberais dos regimes internacionais, como estruturas de incentivos que podem mitigar as ameaças à paz e à segurança. Esses incentivos não são vistos como inequívocos ou inevitáveis, mas podem ser eficazes para evitar conflitos interestaduais violentos.

O Capítulo 2, "Regime desejável", abordará mais diretamente a questão principal. Primeiro, ele abordará as opções nacionais para lidar com ameaças cibernéticas e suas prováveis consequências internacionais. Em seguida, ele as comparará com as possíveis contribuições de um regime global de cibersegurança, argumentando que o último oferece incentivos preferíveis, apesar de suas limitações. Em especial, a definição e o esclarecimento das normas de comportamento do Estado no espaço cibernético, se amplamente compartilhados, reduziriam as ambiguidades e evitariam percepções errôneas. Ao combinar isso com os esforços globais para a resiliência cibernética mediante

o desenvolvimento de capacidades, um regime poderia proporcionar influência forte o suficiente para alterar as percepções de custo-benefício, desencorajando as operações cibernéticas maliciosas patrocinadas pelo Estado e favorecendo a estabilidade na dimensão digital.

Entretanto, um regime global de segurança cibernética enfrentaria limitações significativas. Para que ele contribua para a paz e a segurança internacionais, é necessário avaliar o quão viável e eficaz ele seria. Além dos desafios enfrentados pelos regimes em geral, um regime de segurança cibernética encontraria novas camadas de dificuldades para seu estabelecimento e funcionamento, tanto técnicas quanto políticas. Essas dificuldades serão exploradas no Capítulo 3, "Viabilidade de um regime". Este capítulo argumentará que, apesar de sua magnitude, elas não são intransponíveis e foram abordadas, com certo grau de sucesso, pela comunidade internacional. Embora o surgimento de um regime global de segurança cibernética não seja inevitável e exija ainda mais esforços significativos, a Assembleia Geral da ONU (AGNU) já deu passos importantes nessa direção.

1. Desafios da segurança cibernética

Este capítulo apresentará, primeiramente, os desafios internacionais derivados do espaço cibernético e, em seguida, fará uma revisão da perspectiva institucionalista liberal sobre a teoria do regime. Ele delineará a estrutura teórica para os próximos capítulos, fornecendo o pano de fundo para avaliar a questão principal desta dissertação.

Segurança internacional e espaço cibernético

Esta seção analisará brevemente a natureza do espaço cibernético, pois ele se distingue dos domínios "tradicionais" da rivalidade geopolítica. Com essa finalidade, ela apresentará uma definição e um contexto do espaço e do poder cibernéticos, além de avaliar como estes afetam o ambiente de segurança internacional.

Definição e contexto

Para os fins deste trabalho, o espaço cibernético será entendido como o domínio virtual criado pelo homem e formado por três camadas mutuamente dependentes: física (*hardware* e infraestrutura associada); lógica (dados, *software* e protocolos); e cognitiva/social (relacionada à interação de usuários

humanos). Esta dissertação usará o termo "espaço cibernético" como sinônimo de "ambiente de tecnologia da informação e comunicação (TIC)".

Como todos os sistemas humanos (financeiro, de comunicação, militar e assim por diante) passam a depender da disponibilidade constante de infraestrutura digital e *software*, as operações cibernéticas maliciosas poderiam, em princípio, interromper qualquer sistema cibernético em qualquer lugar. Nesse sentido, um "laptop pode produzir consequências globais" (Kissinger, 2014, p. 345). Embora o incidente da CrowdStrike mencionado na Introdução não tenha sido intencional, vários outros demonstraram a capacidade das operações cibernéticas maliciosas de infligir danos significativos, inclusive com objetivos políticos.

Há dois marcos particularmente ilustrativos. No final de 2009, o malware "Stuxnet" afetou as centrífugas da usina de enriquecimento nuclear iraniana em Natanz e causou um grave retrocesso no programa nuclear do país (Kello, 2013, p. 19-20). No final de abril de 2022, a Costa Rica tornou-se o primeiro país a declarar estado de emergência após ataques cibernéticos em massa que desativaram vários serviços nacionais essenciais. Os responsáveis pelos ataques pediram a derrubada do governo federal (Burgess, 2022). Esses e outros incidentes demonstraram que o espaço cibernético se tornou uma dimensão do conflito internacional (Clarke e Knake, 2010, p. 6-30).

As possibilidades de ações maliciosas no espaço cibernético, ou a partir dele, através de suas múltiplas camadas, abriram caminhos sem precedentes para a condução de rivalidades geopolíticas interestaduais. Esse é um resultado direto das principais características dessa dimensão: anonimato e opacidade (e consequente negação das operações); intangibilidade das capacidades; supressão virtual de distâncias e tempo; e alcance global (Betz e Stevens, 2011, p. 9-10). O espaço cibernético oferece um conjunto de possibilidades para ações hostis, incluindo espionagem, monitoramento, subversão, interrupção e sabotagem (Belk e Noyes, 2012, p. 5).

Diferentes estudiosos consideram as capacidades cibernéticas dos Estados como "alavancas estratégicas", dada a sua capacidade de aumentar os instrumentos convencionais de poder (Nye, 2011, p. 123; Sheldon, 2011, p. 104; Kissinger, Schmidt e Huttenlocher, 2021, p. 150). Essas capacidades tornam-se, elas próprias, recursos de poder (Nye, 2011, p. 123), que podem ser instrumentalizados para manipular o ambiente de segurança e produzir "resultados preferenciais" dentro ou fora do espaço cibernético (Nye, 2014, p. 5).

Ambiente de segurança

As rivalidades geopolíticas estão mudando da dimensão cinética para a virtual (Kissinger, 2014, p. 347), e os Estados reconheceram que as ferramentas cibernéticas podem ameaçar sua segurança. O Conceito Estratégico da OTAN de 2022 afirma que "[o] espaço cibernético é contestado em todos os momentos" (OTAN, 2022, p. 5), o que pode fazer com que os membros da Aliança recorram ao Artigo 5 do Tratado da OTAN (*ibid*., p. 7). Os Estados membros da ONU expressaram preocupação com relação ao desenvolvimento de capacidades cibernéticas "para fins militares" e seu possível uso em conflitos futuros, reconhecendo que as ameaças provenientes do espaço cibernético podem ser uma fonte de volatilidade internacional (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/75/240, 2020). O último deriva dos desafios de defesa e ataque que o espaço cibernético gera, que alteram os cálculos estratégicos dos Estados.

Desafios de defesa

As premissas de defesa contra ataques cibernéticos são muito diferentes daquelas contra ataques cinéticos. As operações virtuais ofensivas são imprevisíveis, e o defensor pode não estar ciente das vulnerabilidades que poderiam ser exploradas pelas capacidades cibernéticas intangíveis e desconhecidas dos rivais (Kello, 2017, p. 68-69). Há um alto grau de incerteza com relação à identidade do invasor (*ibid*., p. 129-130). Por fim, o conflito cibernético é marcado por uma mudança crucial de paradigma, da defesa territorial contra invasão para a suposição de que o inimigo cibernético já está instalado, sem ser detectado (*ibid*., p. 6).

Outro desafio central diz respeito ao problema do limite. Há uma falta de referência sobre quando um ataque cibernético equivaleria a um ataque cinético. Assim, os invasores podem se envolver em uma série de agressões cibernéticas de baixo nível, testando as reações de um defensor e colhendo benefícios enquanto tentam evitar o desencadeamento de uma resposta importante (Mazarr, 2018, p. 10; Kello, 2022, p. 13).

Desafios relacionados às operações onfensivas no espaço cibernético

Nesse cenário, alguns estados estabeleceram políticas de "ataque preventivo". Os Estados Unidos, por exemplo, reconhecem que têm "interrompido ativamente a atividade cibernética maliciosa antes que ela possa afetar a pátria dos EUA" (United States of America, 2023, p. 1). Os ataques preventivos também podem buscar garantir que, em uma situação futura de hostilidade aberta, um estado será capaz de penetrar e interromper os sistemas digitais de um rival (Andres, 2012, p. 94-95).

Essas políticas, no entanto, aumentam o espaço para erros, acidentes e escalonamento inadvertido, enquanto as reações e contrarreações digitais rápidas ou automáticas podem desacelerar as oportunidades de redução de escalonamento (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 387). Além disso, as atividades cibernéticas maliciosas que visam à futura interrupção de um sistema digital podem desativá-lo imediatamente, e os malwares podem se espalhar mais do que o planejado originalmente (Andres, 2012, p. 94-95). Essas políticas preventivas também contribuem para um cenário maior de volatilidade sistêmica, pois contornam o direito internacional, que disciplina e limita o uso da força a casos muito específicos[2].

Panorama estratégico

Desafios como esses geram problemas significativos para avaliações estratégicas e dinâmicas de equilíbrio de poder. Se antes o poder de uma nação podia ser avaliado por uma combinação de fatores como população, solidez econômica e equipamento militar (Kissinger, 2014, p. 344), os cálculos de poder relativo hoje são complicados pela falta de transparência das capacidades cibernéticas (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 390). Como Kissinger, Schmidt e Huttenlocher alertam, "quando o cálculo do equilíbrio se torna incerto, ou quando as nações chegam a cálculos fundamentalmente diferentes de poder relativo, o risco de conflito por erro de cálculo atinge seu auge" (Kissinger, Schmidt e Huttenlocher, 2021, p. 151).

Tal volatilidade é acompanhada pela indefinição da fronteira entre guerra e paz no espaço cibernético. Kello cunhou o termo "unpeace" para caracterizar esse estado de coisas. Ele o define como uma "rivalidade de espectro médio que se encontra abaixo do limiar fisicamente destrutivo da violência interestatal, mas cujos efeitos prejudiciais ultrapassam muito o nível tolerável de competição em tempos de paz e, possivelmente, até mesmo de guerra" (Kello, 2017, p. 78).

Enquanto o espaço cibernético se torna "estrategicamente indispensável" (Kissinger, 2014, p. 346), há uma grave falta de compreensão não apenas em relação às "regras do jogo" da rivalidade cibernética (Hurwitz, 2013-2014, p. 21-22), mas, principalmente, em relação à mudança do próprio cenário de segurança internacional (Kissinger, 2014, p. 344). Esse cenário priva os Estados das suposições e referências comuns necessárias para conduzir um conflito contido (Kello, 2013, p. 31).

2 Ver, por exemplo, os arts. 2.4 e 51 da Carta da ONU.

Como lidar com essa nova realidade? A teoria do regime argumenta, entre outros pontos, que os Estados podem, por meio de instituições internacionais, conseguir reduzir a incerteza e as percepções de vulnerabilidade. A literatura acadêmica sobre isso será abordada na próxima parte deste capítulo.

Teoria do regime

Os defensores dos regimes internacionais argumentam que os Estados podem se beneficiar mutuamente das instituições. Esta dissertação aplicará esse argumento ao espaço cibernético para avaliar até que ponto um regime global poderia enfrentar os desafios que surgem dessa nova dimensão da rivalidade interestatal.

Com esse intuito, esta seção (1) explicará brevemente o foco teórico desta dissertação; (2) analisará a principal literatura sobre regimes internacionais; e (3) apresentará a aplicação das premissas da teoria do regime ao espaço cibernético, que será mais explorada nos próximos capítulos.

Foco teórico

Estados. Embora os atores não estatais também possam empregar ferramentas virtuais para infligir danos consideráveis na dimensão cibernética e a partir da mesma, esta dissertação se concentrará nos Estados que (ainda) são os principais atores na estrutura de segurança internacional, inclusive no espaço cibernético (Goodman, 2010, p. 105).

Institucionalismo liberal. A teoria do regime pressupõe que o conflito interestatal não é inevitável. Essa visão é mais bem desenvolvida pela escola do institucionalismo liberal das Relações Internacionais (RI), que será aplicada neste trabalho. Uma abordagem alternativa seria adotar a perspectiva construtivista da formação de normas e da influência no comportamento do Estado (Fazal, 2024). No entanto, o desenvolvimento das chamadas "normas de comportamento responsável do Estado no espaço cibernético"[3] deriva das negociações dos Estados e se concentra nas ameaças às capacidades materiais destes, especialmente à infraestrutura crítica. Além disso, a natureza opaca do espaço cibernético acrescenta uma camada extra de dificuldade na observação da formação de normas por meio da interação social, bem como na forma como elas podem realmente afetar o comportamento do Estado (Checkel, 1998, p. 340). Embora essas dificuldades também imponham desafios à perspectiva do institucionalismo liberal sobre a formação de regimes, a escolha de adotar essa abordagem deriva do material fértil fornecido pelas discussões da AGNU

3 Adotado oficialmente pela Resolução 71/28 da AGNU (dezembro de 2016).

sobre essas mesmas normas e sobre um futuro mecanismo permanente e universal dedicado à segurança cibernética.

Regime de segurança cibernética "global". A palavra "global" foi escolhida para enfatizar a universalidade em termos de adesão e alcance de tal regime, em oposição a outros mais limitados que também são internacionais (por exemplo, regionais, inter-regionais, etc.). Crucialmente, isso indica a necessidade de ter estados rivais interagindo sob regras e procedimentos mutuamente acordados.

Institucionalismo liberal e críticas

Krasner define regimes como "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais" (Krasner, 1982, p. 186). Para Keohane, os Estados seguem esses princípios, normas, regras e procedimentos, abdicando de parte de sua liberdade de ação, porque esperam obter ganhos mútuos, mesmo na ausência de uma autoridade superior para supervisionar ou garantir a conformidade com o regime (Keohane, 1982, p. 332). Os regimes são benéficos porque fornecem uma estrutura para reduzir os custos de transação, criando "um ambiente institucional mais favorável para a cooperação do que existiria de outra forma", facilitando assim as negociações e legitimando as ações do Estado (Krasner, 1982, p. 334-338; Keohane, 1984, p. 244; Nye, 2014, p. 5). De acordo com Nye, os Estados já obtêm benefícios das normas existentes no âmbito digital, que, por exemplo, sustentam o funcionamento da Internet (Nye, 2014, p. 5-7).

A visão do institucionalismo liberal sobre os regimes está longe de ser consensual. Susan Strange afirma que os regimes internacionais tendem a servir como "instrumentos da estratégia estrutural e da política externa do Estado ou Estados dominantes" (Strange, 1982, p. 484), de tal forma que as lentes do regime são "tendenciosas para o *status quo*" (*ibid*., p. 488). Na mesma linha, Mearsheimer afirma que Estados poderosos podem apoiar a construção de regimes, mas somente para manter ou aumentar seu próprio poder (Mearsheimer, 1994-1995, p. 13). Ademais, ele destaca a incerteza derivada da possibilidade de burlar as regras e normas estabelecidas (*ibid*.).

Mesmo os defensores dos regimes reconhecem os limites e os desafios enfrentados pelos regimes internacionais. Keohane aponta, por exemplo, sua fragilidade quando em comparação com as regras e normas nacionais. Isso se deve à natureza descentralizada, anárquica e de autoajuda do sistema internacional (Keohane, 1984, p. 62). Embora esse reconhecimento seja

convergente com alguns dos argumentos levantados pelos críticos dos regimes, os institucionalistas liberais enfatizam que a teoria do regime não desconsidera "poder e interesses" nem pretende "constituir uma panaceia para conflitos violentos". Em vez disso, seu objetivo é esclarecer quando e como os regimes podem afetar o comportamento do Estado (Keohane e Martin, 1995, p. 50). Um exemplo é o fornecimento de informações de alta qualidade que, entre outras coisas, reduziriam a incerteza ao desencorajar fraudes e a desconfiança mútua (*ibid*., p. 49).

Regimes e paz e segurança internacionais

Os regimes poderiam contribuir para a estabilidade do sistema internacional, por exemplo, evitando o chamado "dilema da segurança", uma circunstância dinâmica em que a melhoria da segurança de uma nação é percebida como uma ameaça por um rival. Essa percepção de vulnerabilidade deriva da incerteza em relação às intenções de um Estado quanto a outros em um sistema anárquico.

Uma situação de dilema de segurança pode resultar em uma corrida armamentista e em uma intensificação descontrolada (Jervis, 1978, p. 169--170). Jervis adverte que "a concorrência desenfreada pode prejudicar todos os atores", pois "as ações individualistas não são apenas caras, mas também perigosas" (Jervis, 1982, p. 358). O espaço cibernético está sujeito aos mesmos riscos. Kissinger alerta contra a "natureza autodestrutiva da conduta nacional irrestrita" nesse domínio (Kissinger, 2014, p. 346). Para ele, "na ausência de alguma articulação de limites e de um acordo sobre regras mútuas de restrição, é provável que surja uma situação de crise, mesmo que não intencional" (*ibid*.).

O estabelecimento de qualquer regime, no entanto, é um esforço complexo. Jervis examinou essas dificuldades no campo da segurança, agravadas pelo dilema da segurança. Em sua opinião, isso faz com que os regimes de segurança internacional sejam tanto desejável (dados os riscos de ações individuais e reações resultantes) quanto difíceis (uma vez que "o medo de que o outro esteja violando ou venha a violar o entendimento comum é um forte incentivo para que cada Estado ataque por conta própria, mesmo que prefira que o regime prospere") (Jervis, 1982, p. 358). Os próximos capítulos abordarão essas características (conveniência e dificuldade) relacionadas a um possível regime de segurança cibernética.

Conclusão parcial

Este capítulo definiu e contextualizou o espaço cibernético como um domínio de rivalidade interestatal, propenso a dinâmicas voláteis sem precedentes que podem resultar em riscos à paz e à segurança internacionais. Embora os ataques cibernéticos tenham demonstrado o quanto podem ser prejudiciais, faltam padrões para que os Estados avaliem tanto a alteração do ambiente estratégico quanto as regras do jogo da rivalidade cibernética.

Por sua vez, os institucionalistas liberais apontaram como os regimes podem ser de benefício mútuo para os Estados, evitando a dinâmica do dilema de segurança, por exemplo, estabelecendo normas e promovendo a convergência do comportamento esperado. Para esses estudiosos, embora os regimes de segurança não sejam uma panaceia, eles apoiam a estabilidade e podem evitar conflitos internacionais violentos.

Os próximos capítulos aplicarão essa visão à dimensão cibernética. Seguindo a avaliação de Jervis sobre os regimes de segurança como sendo desejáveis e difíceis, eles avaliarão a conveniência (Capítulo 2) e a viabilidade (Capítulo 3) de estabelecer um regime global de segurança cibernética.

2. Regime desejável

Este capítulo será dividido em duas seções. Primeiro, tratará das principais abordagens nacionais contra as ameaças cibernéticas e seus impactos na segurança internacional. Em seguida, avaliará como um regime global poderia contribuir para a segurança cibernética internacional, apontando o que constituiria seus pilares centrais. Esta segunda seção argumentará que um regime global poderia aumentar com sucesso a segurança cibernética sistêmica, evitando as deficiências das opções ofensivas. Também serão consideradas algumas limitações de tal regime.

Abordagens domésticas

Os estudiosos apontam diferentes opções para tratar das ameaças cibernéticas à paz e à segurança internacionais. Embora algumas políticas e estratégias nacionais possam lidar com essas ameaças, algumas delas podem incitar a desconfiança e a rivalidade dentro e através do espaço cibernético, sendo elas próprias uma fonte de instabilidade sistêmica.

Ao avaliar os desafios impostos pelas operações cibernéticas hostis patrocinadas pelo Estado abaixo do limiar da guerra, Kello afirma que as

possíveis soluções "devem ser encontradas não essencialmente nas leis e normas atuais, mas em [...] descobrir como responder à atividade – a fim de impedir sua recorrência" (Kello, 2022, p. 16). Ele argumenta que a atual estrutura internacional de normas não conseguiu impedir a rivalidade entre os Estados no espaço cibernético e pede que os países ocidentais desenvolvam uma "nova doutrina" que evite colocar "a ordem internacional à mercê dos atores mais ansiosos para desafiá-la" (*ibid*., p. 25).

Essa visão converge com argumentos que apoiam o fortalecimento da dissuasão cibernética, especialmente com políticas retaliatórias unilaterais (ou "dissuasão por punição"). A OTAN, por exemplo, tem uma política desse tipo em vigor que abrange, e potencialmente atravessa, todas as dimensões estratégicas, inclusive o espaço cibernético (OTAN, 2022, p. 6). Entretanto, a dissuasão por punição envolve desafios significativos, inclusive a necessidade de um Estado ter a capacidade e a vontade de retaliar os agressores (Mazarr, 2018, p. 10). Essa abordagem é particularmente complicada pela natureza opaca das operações cibernéticas e as dificuldades resultantes da descoberta dos autores por trás delas. Até mesmo Kello admite que o problema de atribuição "enfraquece a dissuasão ao reduzir as expectativas de um agressor quanto a penalidades inaceitáveis" (Kello, 2013, p. 33). Além disso, as políticas de dissuasão por meio de punição podem alimentar a rivalidade geopolítica e gerar dinâmicas de escalada, devido aos limites pouco nítidos entre operações defensivas e ofensivas, à falta de clareza sobre o que constituiria uma retaliação proporcional e à determinação de alguns países de punir em todos os domínios (OTAN, 2022, p. 6). Como adverte Mazarr, "as estratégias de dissuasão baseadas em ameaças podem dar tragicamente errado e provocar os exatos conflitos que se pretende evitar" (Mazarr, 2018, p. 5).

Por sua vez, a "dissuasão por negação" difere profundamente de sua prima retaliatória. Como visto, os ataques cibernéticos tendem a ser imprevisíveis e indetectáveis. Conforme demonstrado por Stuxnet, um malware pode entrar em um sistema digital independentemente de suas defesas e isolamento (Clarke e Knake, 2010, p. 292; Kello, 2017, p. 197-198). Isso não quer dizer que a dissuasão por negação não tenha valor. O Stuxnet também demonstrou que infectar um sistema complexo e bem protegido exige um nível de recursos disponível apenas para um número limitado de atores internacionais. As políticas de negação que visam a aumentar a taxa de fugacidade de possíveis ataques são, portanto, valiosas (Goodman, 2010, p. 106). Elas estão diretamente relacionadas à resiliência do sistema e dependem da disponibilidade de recursos de defesa, incluindo habilidades humanas, da vítima em potencial (Nye, 2016-2017, p. 56-57). Apesar de serem imperfeitas e incertas, as políticas de

negação evitam as deficiências sistêmicas derivadas das abordagens ofensivas, inclusive as "preventivas" (Capítulo 1). Pelo contrário, as primeiras trazem benefícios sistêmicos, já que os ataques cibernéticos podem ter ramificações internacionais (Kello, 2017, p. 6). Por esse motivo, as políticas de negação são um elemento fundamental em um regime global de segurança cibernética.

Isoladamente, essas abordagens domésticas só podem ter resultados limitados, de acordo com Nye. Para serem eficazes, elas precisariam ser complementadas com uma estrutura internacional de várias camadas destinada a impedir ações cibernéticas maliciosas (Nye, 2016-2017, p. 62). Nesse sentido, a próxima seção avaliará as mais importantes dessas camadas, que constituiriam os principais pilares de um regime global de segurança cibernética.

Contribuições de um regime global

Outros estudiosos concordam com Nye no sentido de que uma estrutura internacional de políticas e estratégias em várias camadas poderia combater com eficácia as ameaças sistêmicas à paz e à segurança decorrentes do espaço cibernético (Goodman, 2010, p. 109; Mazarr, 2018, p. 11). Da mesma forma, esta dissertação argumentará que a combinação de normas globais, políticas de capacitação e a alteração resultante das percepções de custo-benefício das operações cibernéticas maliciosas poderiam criar uma arquitetura de incentivos influente o suficiente para moldar o comportamento dos Estados e manter a estabilidade no espaço cibernético.

Normas globais

O estabelecimento de um regime global de segurança cibernética, conforme definido por Krasner (Capítulo 1), exigiria que os Estados concordassem com as "regras do jogo" em torno de expectativas convergentes.

O estabelecimento de limites claros para o comportamento do Estado permitiria uma rivalidade geopolítica contida no domínio digital (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 383-384), evitando, por exemplo, políticas unilaterais que correm o risco de atrair "o caos na determinação de uma resposta adequada a ataques cibernéticos" ou atrair "adversários para sondar" participando de operações ofensivas abaixo do limiar da guerra (Patrick, 2018).

Fundamentalmente, as ameaças sistêmicas decorrentes da natureza do espaço cibernético exigem um esforço global para estabelecer regras do jogo que sejam amplamente compartilhadas. Embora iniciativas internacionais restritas possam ser valiosas para aumentar a conscientização e iniciar discussões sobre questões complexas específicas, elas não têm, por definição, universalidade, e

apresentam uma lacuna de legitimidade inerente. Elas correm o risco de alienar os principais participantes e alimentar a rivalidade e a desconfiança geopolíticas já existentes. Um exemplo recente é o chamado "Processo de Pall Mall", focado em "combater a proliferação e o uso irresponsável de recursos comerciais de intrusão cibernética" (Reino Unido, 2024). Segundo a declaração conjunta aprovada em sua primeira reunião, os parceiros do Pall Mall "participariam de um diálogo contínuo e globalmente inclusivo, complementar a outras iniciativas multilaterais". Isso ainda não foi confirmado, já que a lista de participantes é formada principalmente por estados ocidentais desenvolvidos e entidades não governamentais.

Por outro lado, os esforços para estabelecer normas de segurança cibernética devem ter como objetivo minimizar a ambiguidade globalmente, se quiserem reduzir os riscos de percepções e cálculos equivocados (Hurwitz, 2013-2014, p. 20-21). A comunidade internacional deu passos importantes nessa direção. Em 2015, a AGNU endossou uma estrutura de "Normas, regras e princípios para o comportamento responsável dos Estados" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/70/174, 2015) e, em 2021, essas normas foram desenvolvidas (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/76/135, 2021). Embora não seja vinculativa, a estrutura foi endossada por consenso[4], conferindo-lhe um peso político significativo.

Apesar dessa conquista, ainda há muito a ser feito em relação à ambiguidade no espaço cibernético. Há uma falta fundamental de entendimento comum até mesmo sobre como as regras internacionais obrigatórias já em vigor se aplicam a esse domínio. Alguns países têm publicado posições unilaterais sobre essa questão, mas as perspectivas nacionais ainda são muito amplas e vagas. Os EUA, por exemplo, afirmaram que o direito à autodefesa pode ser acionado "por atividades cibernéticas que equivalem a um [...] ataque armado", sem nenhuma referência sobre como chegar a essa conclusão (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/76/136, 2021, p. 137). Nesse contexto, o Brasil recomendou a "atualização [do] entendimento multilateral sobre quais atos equivalem ao uso da força e à agressão, de modo a incluir casos de ataques cibernéticos" (*ibid*., p. 19).

Uma ambiguidade central está relacionada à relação entre o princípio da soberania e a natureza estratificada e transfronteiriça do espaço cibernético. Para Israel, embora "os Estados ocasionalmente realizem atividades cibernéticas que transitam e têm como alvo redes e computadores localizados em outros Estados [...] de acordo com o direito internacional, não está claro se esse tipo

4 Os documentos foram endossados pelas Resoluções 70/237 e 76/19 da AGNU, respectivamente.

de ação é uma violação da regra da soberania territorial" (Schöndorf, 2021, p. 403).

A controvérsia vai além. Os Estados diferem em seu entendimento sobre o próprio conceito de soberania em relação ao espaço cibernético. Essa questão divide até mesmo os aliados da OTAN. Para o Reino Unido, "o conceito geral de soberania por si só [não fornece] uma base suficiente ou clara para extrapolar uma regra específica ou uma proibição adicional para a conduta cibernética que vá além da não intervenção" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/76/136, 2021, p. 117). Por sua vez, o Canadá considera que "[é] axiomático que o princípio da soberania se aplique no espaço cibernético, assim como em qualquer outro lugar" (Canadá, 2024).

Em tese, para que os Estados evitem percepções errôneas, erros de cálculo e volatilidade no espaço cibernético, é necessário considerar bases comuns e estabelecer normas globais para suas operações, especialmente no que diz respeito aos conceitos e princípios básicos que sustentam as relações interestatais pelo menos desde os tratados da Vestefália. A comunidade internacional reconheceu, pelo menos desde 2010, que "a ausência de um entendimento comum em relação ao comportamento aceitável do Estado pode criar o risco de instabilidade e percepção errônea" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/65/10, 2021, par. 7).

Desenvolvimento de capacidade

O desenvolvimento de capacidades é fundamental para a resiliência cibernética nacional e geral. "Capacidade", nesse contexto, está relacionada à maturidade institucional, bem como à disponibilidade de recursos nacionais adequados, incluindo uma força de trabalho qualificada, para se preparar e responder a incidentes cibernéticos (Hurel, 2022, p. 70). A capacidade nacional tem influência direta sobre a segurança cibernética coletiva devido à possível natureza transfronteiriça dos incidentes, em especial os riscos para as cadeias de suprimentos transnacionais. O incidente CrowdStrike de meados de 2024 (Introdução) é uma evidência desses riscos globais.

A comunidade internacional reconhece a importância do desenvolvimento de capacidades para a segurança cibernética. O Grupo de Trabalho Aberto (OEWG) em andamento sobre segurança das tecnologias de informação e comunicação e seu uso, encarregado pela AGNU de abordar os desafios da segurança cibernética (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/75/240, 2020, par. 1), reafirmou recentemente que a capacitação é transversal a diferentes desafios do espaço cibernético e contribui para a construção de

uma ciberdimensão segura e pacífica (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, p. 6).

Algumas iniciativas regionais ilustram os esforços internacionais para promover o desenvolvimento de capacidades e a resiliência coletiva. O "CSIRTAmericas", da Organização dos Estados Americanos (OEA), oferece a seus membros uma plataforma para troca de informações, assistência técnica e treinamento para especialistas, ajudando os países a melhorar sua preparação institucional contra ameaças cibernéticas (Organização dos Estados Americanos, 2024). O "Centro de Excelência em Segurança Cibernética ASEAN-Singapura" (ASCCE) realiza atividades de pesquisa e treinamento, facilitando a comunicação e o compartilhamento de experiências e informações relacionadas a ameaças cibernéticas e melhores práticas (Cyber Security Agency of Singapore, 2021).

As experiências regionais poderiam inspirar um mecanismo de resiliência multilateral. Algumas medidas já foram tomadas nessa direção. O OEWG aprovou, em 2023, princípios para orientar as atividades internacionais de capacitação (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/78/265, 2023, anexo C). Em maio de 2024, ele convocou uma primeira reunião global de alto nível sobre capacitação na sede da ONU. Diferentes partes interessadas tiveram a oportunidade de compartilhar opiniões sobre formas de mobilizar e otimizar o uso de recursos para ações internacionais sustentáveis de capacitação (United Nations Institute for Disarmament Research, 2024, p. 17). Por fim, em 2022, a AGNU estabeleceu um "Diretório Global de Pontos de Contato Intergovernamentais sobre o Uso de TICs no Contexto da Segurança Internacional" (Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento, 2024). O Diretório tem como objetivo facilitar a coordenação e a comunicação entre os estados e oferecer uma plataforma para atividades futuras, incluindo as de capacitação. Ele pode se tornar um primeiro passo institucional em direção a um mecanismo focado em aproveitar, fomentar e dar coerência a diferentes ações internacionais de capacitação. Fundamentalmente, esses desenvolvimentos mostram como as instituições internacionais podem facilitar as negociações e a cooperação interestaduais, conforme enfatizado por Keohane (Capítulo 1).

Paralelamente ao estabelecimento de normas cibernéticas universais, os esforços globais de capacitação poderiam ajudar a reduzir os ganhos esperados de operações maliciosas, ao mesmo tempo em que aumentam seus custos. Essa alteração da percepção de custo-benefício é o terceiro pilar de um regime global eficaz de segurança cibernética.

Percepções sobre custo-benefício

Conforme reconhecido por alguns Estados (Estados Unidos da América, 2023, p. 2) e acadêmicos (Nye, 2016-2017, p. 53; Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 387; Goodman, 2010, p. 107-108), as percepções influenciam o cálculo de custo-benefício e o comportamento no espaço cibernético. Esse é um aspecto psicológico fundamental influenciado pelos regimes internacionais (Capítulo 1). Derivado do estabelecimento de normas e esforços de capacitação, um regime global de segurança cibernética bem-sucedido alteraria as percepções de custo-benefício de pelo menos duas maneiras.

Primeiro, estabelecer normas e regras claras, globais e legítimas sobre o que é inaceitável, sobre como identificar transgressores e quando e como responder coletivamente aos agressores aumentaria significativamente o custo da fraude. A definição de limites poderia proteger determinados sistemas críticos e criar tabus (Nye, 2016-2017, p. 60-61). Por sua vez, a institucionalização de procedimentos para identificar coletivamente os transgressores e responder a operações maliciosas poderia desencorajar a retaliação unilateral, inclusive ações ofensivas que possam ser consideradas ilegítimas, desproporcionais ou contra o alvo errado (como nos casos de atribuição errônea). Pelo contrário, um regime canalizaria as principais violações para os órgãos multilaterais estabelecidos que têm a legitimidade para resolvê-las em nome da comunidade internacional. O estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), por exemplo, determina, entre outras medidas, que a não conformidade ou questões de especial gravidade sejam levadas ao conhecimento do Conselho de Segurança da ONU e da Assembleia Geral (Agência Internacional de Energia Atômica, 1956, art. XII.c).

Uma estrutura clara e amplamente aceita de normas cibernéticas apoiaria o direito internacional em geral, incluindo as regras de autodefesa consagradas na Carta das Nações Unidas (artigos 2.4 e 51). Isso poderia ter um efeito de reforço na própria estrutura das normas cibernéticas, fortalecendo os incentivos contra ações maliciosas no/do espaço cibernético. Os possíveis agressores cibernéticos poderiam ser desencorajados, juntamente com a percepção de vulnerabilidade, que está no centro das preocupações de segurança, incluindo a dinâmica do dilema de segurança (Capítulo 1).

Em segundo lugar, um regime poderia apoiar mecanismos oficiais de cooperação internacional com o objetivo de ajudar os países a se prepararem e responderem a operações cibernéticas maliciosas. Isso também reforçaria as políticas nacionais de dissuasão por negação, aumentando a futilidade de possíveis agressões (Nye, 2016-2017, p. 56). Esse apoio também poderia

favorecer a sustentabilidade da transformação digital nos países, que depende da disponibilidade e do funcionamento correto dos sistemas digitais. Isso é essencial não apenas para o seu desenvolvimento humano, mas também para a resiliência sistêmica. Conforme apontado em um relatório recente do Fórum Econômico Mundial, a desigualdade digital é um "impulsionador do risco do ecossistema", uma vez que "a resiliência geral do ecossistema é frequentemente determinada por seus elos mais fracos" (Fórum Econômico Mundial, 2025, p. 29). Portanto, as percepções de custo-benefício, de um ponto de vista sistêmico, dependeriam da elevação da resiliência coletiva.

Limitações

Naturalmente, um regime global de segurança cibernética encararia limitações e desafios significativos.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente as alegações dos realistas de que os regimes dependem da estrutura de poder internacional (Capítulo 1). Um exemplo é a destituição do primeiro diretor-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas, José Bustani, menos de dois anos depois de ter sido renomeado por unanimidade para esse cargo e um ano antes da invasão do Iraque em 2003 (Stanič, 2004, p. 814). Bustani foi considerado um dos "principais obstáculos à guerra porque [ele] estava propondo métodos não violentos para eliminar os supostos estoques de armas de Saddam" (Stanič, 2004, p. 810). Esse caso relembra a advertência feita por Strange de que os regimes são parciais em relação ao *status quo*, mostrando como seus processos internos podem ser obrigados a garanti-lo.

Em segundo lugar, há desafios específicos e significativos relacionados ao estabelecimento e ao funcionamento de um regime global de segurança cibernética. Esses desafios serão explorados no próximo capítulo.

Conclusão parcial

Os realistas apontam para importantes limitações dos regimes internacionais. O caso Bustani é um lembrete pertinente de que os regimes devem ser aperfeiçoados constantemente, inclusive com o objetivo de mitigar, o máximo possível, a interferência da política de poder e das circunstâncias geopolíticas.

Por outro lado, como os institucionalistas liberais apontaram, os regimes não são concebidos para serem uma panaceia. Este capítulo tentou demonstrar que, como o espaço cibernético é propenso a dinâmicas voláteis que podem

ameaçar a paz e a segurança internacionais, há vantagens em buscar um regime global de segurança cibernética.

As opções domésticas podem não apenas ser insuficientes para lidar com as ameaças cibernéticas, mas também alimentar a rivalidade interestatal e a instabilidade internacional, como no caso de políticas preventivas e baseadas em retaliação. Por sua vez, um regime global que combine normas universais e esforços de capacitação poderia ser influente o suficiente para alterar as percepções de custo-benefício e desencorajar a rivalidade interestatal por meio de operações cibernéticas maliciosas.

Um regime global de segurança cibernética poderia contribuir significativamente para a paz e a segurança internacionais e, dessa forma, é considerado desejável. O estabelecimento das normas de comportamento responsável do Estado e as medidas tomadas pela AGNU para promover os esforços internacionais de capacitação são bem-vindos. Entretanto, o possível estabelecimento e funcionamento de um regime global certamente enfrentaria limitações e desafios fundamentais. O próximo capítulo se concentrará nesses aspectos.

3. A viabilidade de um regime

Se um regime global de segurança cibernética é desejável, é necessário abordar os desafios específicos envolvidos em seu estabelecimento e funcionamento. Este capítulo avalia os principais desafios tecnológicos e políticos. Embora sejam expressivos, esta dissertação argumentará que eles não são intransponíveis. O capítulo será encerrado com um relato de experiências recentes que demonstram o atual engajamento da comunidade internacional nessa tarefa.

Desafios do regime

Como Jervis destaca no Capítulo 1, o estabelecimento de regimes de segurança é um esforço complexo e incerto. A natureza do espaço cibernético acrescenta outros desafios, tanto técnicos quanto políticos.

Desafio técnico

Os principais desafios técnicos de um regime de segurança cibernética decorrem da onipresença e da intangibilidade do espaço cibernético. Essas características resultam em dificuldades críticas para definir os limites das operações maliciosas, estabelecer mecanismos de verificação que investiguem e atribuam ataques e induzir a conformidade com as normas de um regime.

Limite. Como visto (Capítulo 2), há uma ambiguidade significativa em relação às regras do jogo no espaço cibernético, inclusive quando as operações cibernéticas podem atingir o nível de um ataque armado. Esse último é particularmente importante, pois é uma condição necessária para acionar a responsabilidade internacional e o direito à autodefesa. Até o momento, a comunidade internacional só conseguiu fornecer normas gerais de comportamento responsável, inclusive a de que um Estado não deve danificar a infraestrutura essencial por meio de operações cibernéticas.[5]

Verificação. Vários regimes de segurança estabeleceram mecanismos de verificação para aumentar a confiança mútua e desestimular a fraude. Um grande desafio que eles enfrentam é a dupla utilização do material que está sob sua alçada. Em 2023, por exemplo, a AIEA aplicou salvaguardas em 189 países para garantir que eles estejam usando material nuclear de dupla utilização de acordo com suas obrigações legais internacionais (Agência Internacional de Energia Atômica, 2024). No entanto, parece improvável que as técnicas e os conhecimentos desenvolvidos pelos regimes de segurança existentes para verificar a conformidade possam fornecer orientação para um regime de segurança cibernética. O armamento de *software*, que não é apenas de uso duplo, mas também intangível (Nye, 2018, p. 336), parece representar um desafio técnico aparentemente intransponível para o estabelecimento de um mecanismo que desencorajaria a fraude (Nye, 2016-2017, p. 50).

Atribuição. Um desafio semelhante é encontrar o culpado por trás dos ataques cibernéticos. Várias características tornam a atribuição cibernética particularmente problemática, incluindo o considerável grau de anonimato; a dificuldade de identificar o ator humano, mesmo tendo encontrado o endereço IP da máquina usada no ataque; e a facilidade com que os malwares cruzam jurisdições (Kello, 2013, p. 33).

Os Estados que investigam ataques cibernéticos empregam capacidades virtuais e aparatos de inteligência não divulgados, além de raramente fornecerem evidências substanciais de suas descobertas. Isso torna a atribuição "um ato inerentemente político" (Egloff, 2019, p. 55). Alguns estudiosos observaram importantes tendências de viés por trás das políticas de atribuição, devido a interesses geopolíticos (Hurel, 2022, p. 79) e a objetivos comerciais (Oosthoek e Doerr, 2021, p. 309). Isso leva à falta de legitimidade e à contestação da atribuição e da retaliação com base na mesma. Além disso, a possibilidade de atribuição errônea pode ser explorada por agentes mal-intencionados (Hurwitz, 2013-2014, p. 20).

5 Norma "f" das normas de comportamento responsável do Estado.

Os Estados reconheceram esses desafios. A estrutura do comportamento responsável do Estado no espaço cibernético destaca que "as acusações de organização e implementação de atos ilícitos apresentadas contra os Estados devem ser fundamentadas" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/76/135, 2021, p. 18). Além disso, o direito consuetudinário internacional define que um ato internacionalmente ilícito de um Estado consiste em uma ação ou omissão que é atribuível ao Estado de acordo com o direito internacional (Comissão de Direito Internacional, 2001, art. 2.a). Uma atribuição precisa contra um Estado exigiria, portanto, a identificação correta de um endereço de IP e do operador, bem como sua conexão com o governo acusado (*ibid*.; Rid, 2013, p. 144-145; Schmitt e Vihul, 2015, p. 45).

Desafios políticos

O principal desafio político é provavelmente a falta de interesse dos Estados em restringir seu próprio comportamento. Essa relutância decorre principalmente da relativa novidade das operações cibernéticas como alavancas de poder e do sigilo por trás das capacidades cibernéticas dos Estados. Como Schmitt e Vihul enfatizam, "os Estados hesitam em restringir o uso de armas [cibernéticas] que podem lhes proporcionar uma vantagem no campo de batalha até que tenham experiência suficiente que lhes permita pesar os custos e os benefícios das proibições e limitações de seu uso" (Schmitt e Vihul, 2015, p. 45). Além disso, embora grande parte do impacto das capacidades cibernéticas derive de sua natureza oculta (Kissinger, 2014, p. 347), qualquer restrição internacional exigiria um acordo sobre algum grau de definição relacionado ao que deve ser restringido.

Não há perspectivas de negociações globais com relação a essas restrições, já que os Estados estão divididos sobre essa questão (Singer e Friedman, 2014, p. 185-186). Embora a Rússia tenha apresentado um projeto para um tratado global de segurança cibernética (Federação Russa, 2021), vários países ocidentais afirmam que não há necessidade de um novo instrumento internacional vinculativo ou que várias medidas devem ser tomadas antes de considerar essa possibilidade (União Europeia, 2023).

É possível traçar paralelos entre esse cenário e o desenvolvimento do regime nuclear internacional, que começou a tomar forma depois que os países mais avançados se sentiram seguros de sua superioridade tecnológica e só então assumiram um papel de liderança para evitar a proliferação descontrolada (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 404-405). Como a corrida pelo desenvolvimento das capacidades cibernéticas mais avançadas ainda está em andamento, as

discussões atuais sobre as normas cibernéticas ainda estão subordinadas à rivalidade entre potências internacionais, "em vez de uma busca unificada por ordem normativa, clareza e previsibilidade" (Tikk, 2021, p. 751).

Abordando os desafios identificados

Um regime emergente de segurança cibernética precisaria enfrentar desafios tecnológicos e políticos específicos da área cibernética, para os quais não existem muitos precedentes que sirvam como guia. Como enfatiza Andres, "no caso das ameaças cibernéticas, o passado não é necessariamente um prólogo" (Andres, 2012, p. 90). Além disso, o ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico provavelmente continuará a apresentar dificuldades sem precedentes, razão pela qual "as leis e regulamentações estão sempre perseguindo um alvo em movimento" (Nye, 2014, p. 6). No entanto, como será visto a seguir, há maneiras de enfrentar os desafios atuais, e a comunidade internacional parece já estar fazendo progressos importantes nessa direção.

Abordando os desafios técnicos

Limite

As definições internacionalmente aceitas na área de segurança podem levar um tempo considerável para surgirem. Por exemplo, o "ato de agressão", mencionado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, foi definido quase três décadas após a entrada em vigor do instrumento (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/3314(XXIX), 1974).

Por sua vez, a AGNU já definiu certos limites que os Estados não devem ultrapassar no espaço cibernético. Por exemplo, a norma "f" das normas de comportamento responsável do Estado afirma que um "Estado não deve conduzir ou apoiar conscientemente atividades de TIC [...] que danifiquem intencionalmente infraestruturas críticas [...]". A norma "i" estabelece que "os Estados devem procurar evitar a proliferação de ferramentas e técnicas maliciosas de TIC e o uso de funções ocultas prejudiciais".

A importante nuance entre a Norma "f", que usa uma linguagem negativa e de proibição, e a Norma "i", que incentiva a adoção de determinadas medidas, indica diferentes graus de preocupação na comunidade internacional que poderiam levar a outros acordos comuns sobre onde os limites ou linhas intransponíveis devem ser traçados.

Verificação e atribuição

Como a tecnologia cibernética é inerentemente de dupla utilização e intangível, as atividades de verificação multilateral provavelmente precisariam

se concentrar em ações maliciosas, em vez de em capacidades, proporcionando um monitoramento ex post-facto. Conforme sugerido por Eilstrup-Sangiovanni, o Sistema de Monitoramento Internacional do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) pode ser uma fonte de inspiração (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 395). Apesar de o CTBT não ter entrado em vigor, seu Comitê Preparatório (CTBTO-PrepCom) conseguiu implementar um sistema impressionante com eficiência comprovada, tendo identificado com rapidez e precisão os testes de explosão nuclear da Coreia do Norte (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, 2024).

A experiência no combate aos crimes cibernéticos demonstrou que a atribuição pode não ser "o desafio intransponível que os modelos teóricos sugerem" (Goodman, 2010, p. 105). A aplicação da lei demonstrou que a perícia é essencial para coibir o crime cibernético e processar os criminosos, e que os esforços para obter evidências eletrônicas podem se beneficiar da cooperação internacional (Kello, 2017, p. 199).

No entanto, a perícia digital continua presa na camada lógica do espaço cibernético. Embora a aplicação da lei possa ser capaz de localizar endereços de IP e os infratores por trás deles, a investigação sobre sua possível ligação com os Estados permanece consideravelmente complexa. Para enfrentar esse desafio, alguns especialistas argumentaram a favor do estabelecimento de um mecanismo multilateral de natureza técnica dedicado e responsável pela investigação de ataques cibernéticos (Eilstrup-Sangiovanni, 2018, p. 394-395; Clarke e Knake, 2010, p. 252; Manshu, 2022, p. 31; Chuanying, 2022, p. 48).

Se, como argumenta Nye, "atribuição é uma questão de grau" (Nye, 2016-2017, p. 51), a atribuição coletiva por um órgão multilateral mandatado, em oposição à atribuição unilateral, aumentaria a credibilidade das investigações cibernéticas e de suas descobertas, bem como a legitimidade de impor consequências preestabelecidas para os perpetradores.

Um sistema multilateral de atribuição/verificação de segurança cibernética também poderia apoiar o regime geral de outras maneiras. Em primeiro lugar, ele incluiria todas as medidas bem-sucedidas tomadas para estabelecer normas e limites claros. Em segundo lugar, ele poderia fornecer um mecanismo eficiente para o compartilhamento de informações de qualidade, dos Estados e de suas próprias investigações internas. Em terceiro lugar, poderia estabelecer regras sobre como lidar com casos inconclusivos, especialmente ataques em grande escala contra infraestruturas essenciais, inclusive sobre quando encaminhá-los a órgãos internacionais encarregados de avaliar ameaças à paz e à segurança internacionais. Em quarto lugar, permitiria um processo de aprendizado institucional (Nye, 2016-2017, p. 51), o autoaperfeiçoamento do regime e o

acúmulo de conhecimento especializado. Em quinto lugar, essa experiência poderia ser canalizada para auxiliar os esforços de resiliência cibernética dos países, bem como estimular sinergias com programas de capacitação existentes, economizando recursos e fomentando processos de aprendizagem cruzada.

Abordando os desafios políticos

A experiência das discussões sobre segurança cibernética na ONU demonstra que há pelo menos duas circunstâncias duradouras que poderiam diminuir as resistências políticas: os incentivos sistêmicos existentes e o papel desempenhado pelos "países intermediários".

Incentivos sistêmicos

A informalidade das normas cibernéticas internacionais existentes as torna aceitáveis para os países que atualmente não estão dispostos a se comprometer com regras internacionais obrigatórias (Sukumar *et al.*, 2024, p. 11). O fato de os Estados-membros da ONU terem reconhecido que o direito internacional se aplica ao espaço cibernético – e, portanto, vincula suas atividades cibernéticas – não é prova do contrário, pois essa aplicação ainda é ambígua (Capítulo 2). Como resultado, há uma informalidade de fato em relação às obrigações internacionais que restringem as ações do Estado no espaço cibernético. Esse cenário parece evitar uma forte resistência contra o desenvolvimento da estrutura de normas existente, buscada pelo OEWG. Nesse sentido, a informalidade não é um ponto fraco. Como mostram outras experiências na área de segurança, os regimes podem começar com medidas voluntárias e ganhar impulso em direção a uma institucionalização mais forte das normas de comportamento do Estado (Nye, 2018, p. 337).

Além disso, o potencial cada vez maior de perturbação por armas cibernéticas incentiva regras mais claras do jogo. A norma consensual que proíbe ataques contra infraestruturas críticas é uma evidência de que a comunidade internacional é capaz de concordar com essas regras. Embora informais e não vinculantes, as normas existentes ainda podem exercer uma influência poderosa sobre os Estados (Nye, 2016-2017, p. 61), além de fornecer um modelo para um regime futuro.

"Países intermediários"

Nas discussões sobre segurança cibernética da AGNU, a grande maioria dos Estados está em algum lugar no meio do espectro de interesses e perspectivas que separam os atuais rivais geopolíticos globais. Esses Estados são identificados às vezes como "países intermediários" (Buchan e Devanny, 2024).

Eles desempenham um papel ativo e influente, superando as divisões geopolíticas e apoiando a estabilidade sistêmica baseada na capacitação. Muitos deles se lembram dos dois processos paralelos (e potencialmente conflitantes) estabelecidos entre 2019 e 2021 no âmbito da AGNU com um mandato semelhante para abordar a segurança cibernética. Há um risco de que essa duplicação ocorra novamente depois que o mandato do atual OEWG expirar em meados de 2025. Em 2022 e 2023, a França e a Rússia apresentaram e conseguiram aprovar resoluções concorrentes da AGNU sobre o assunto. Em 2023, alertando contra a divisão e a "duplicação prejudicial de esforços" que esse cenário causa, o Brasil propôs uma moratória sobre tais resoluções, a fim de apoiar o trabalho consensual dentro do OEWG, em particular com relação às negociações sobre o futuro mecanismo que o sucederá (Brasil, 2023). A iniciativa brasileira obteve apoio e, em 2024, uma única resolução sobre segurança cibernética foi apresentada e aprovada pelo Primeiro Comitê da AGNU (United Nations General Assembly, A/RES/79/237, 2024).

Outro exemplo de influência vem de um grupo informal de 14 países latino-americanos, segundo o qual a capacitação é fundamental para enfrentar os desafios gerais da segurança cibernética (ver, a título de exemplo, Argentina, 2021). Esses Estados conseguiram influenciar as discussões do OEWG, afastando-se da suposição de que a segurança cibernética é um fim em si mesma, aproximando-os da visão de que ela é um instrumento para o desenvolvimento sustentável. Como visto no Capítulo 2, a capacitação está agora no centro das considerações de segurança cibernética da ONU.

Evidência empírica

Os relatórios anuais do OEWG refletiram essa influência latino-americana, inclusive dando à capacitação um papel central em um futuro mecanismo permanente de diálogo institucional regular (RID) interestadual de segurança cibernética da AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, anexo C, parágrafos 9-10). A negociação desse mecanismo talvez seja a principal evidência empírica da atual disposição dos Estados-membros da ONU em avançar para um regime global de segurança cibernética.

Caso seja aprovado, o mecanismo RID representará um marco importante na estrutura global de abordagem de questões relacionadas ao espaço cibernético e à paz e segurança internacionais. De acordo com o último relatório do OEWG, "os Estados recomendam o estabelecimento do futuro mecanismo permanente" e destacaram sua disposição de "garantir uma transição perfeita do OEWG

para o futuro mecanismo permanente" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, par. 58).

Isso é significativo. Primeiro, poderia ser o reconhecimento de que a segurança cibernética merece – ou impõe a necessidade de – um diálogo interestadual ininterrupto, desvinculado de mandatos específicos e com prazo determinado, como nos GGEs e OEWGs anteriores. Em segundo lugar, isso evitaria a renegociação desses novos mandatos. Em terceiro lugar, evitaria a possibilidade de ter, mais uma vez, fóruns paralelos em vigor com um mandato semelhante.

O ritmo atual do processo é digno de nota. Em 2023, os Estados aprovaram um primeiro projeto para esse mecanismo (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, parágrafos 55-57). Em 2024, ele foi desenvolvido ainda mais, com princípios gerais de orientação, funções e escopo, estrutura, modalidades e um processo de tomada de decisão (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, anexo C, par. 10). É importante ressaltar que se espera que o mecanismo tenha como foco (1) o desenvolvimento de normas voluntárias e a compreensão de como o direito internacional se aplica ao espaço cibernético; e (2) o desenvolvimento de capacidades, "permitindo que os Estados protejam as TICs e garantam seu uso pacífico" (*ibid*.).

Conclusão parcial

O Capítulo 2 argumentou que um regime global de segurança cibernética é desejável. No entanto, seu possível estabelecimento e funcionamento precisariam ser viáveis. A experiência mostra que os regimes de segurança podem precisar de décadas para surgir e amadurecer. Este capítulo argumentou que, embora os desafios técnicos e políticos sejam significativos, eles não são insuperáveis.

A experiência recente na AGNU é uma prova de que a comunidade internacional está disposta a enfrentar esses desafios. De fato, a discussão de um mecanismo global de RID, no âmbito da AGNU, ganhou impulso, apesar das atuais circunstâncias geopolíticas. Isso se deve, em grande parte, aos incentivos sistêmicos (informalidade da estrutura normativa e urgência em lidar com as ameaças cibernéticas) e ao trabalho do OEWG, em especial dos "países intermediários", que conseguiu fazer um progresso notável por consenso.

Resta saber se o momento atual levará a AGNU a aprovar um mecanismo permanente de RID para substituir o OEWG no final de seu mandato, em meados

de 2025. O cenário geopolítico pode se deteriorar ainda mais, complicando um acordo. Além disso, os desafios técnicos existentes ainda precisam ser enfrentados, juntamente com possíveis novos obstáculos derivados de novos desenvolvimentos tecnológicos.

No entanto, o progresso feito até agora pela comunidade internacional – estabelecendo uma estrutura de normas para o comportamento responsável do Estado e um projeto para um mecanismo de RID - demonstra a viabilidade e o apetite por um regime global de segurança cibernética com o objetivo de promover "um ambiente de TIC aberto, seguro, estável, acessível, pacífico e interoperável" (Assembleia Geral das Nações Unidas, A/79/214, 2024, anexo C, parágrafo 4b).

Conclusão

O objetivo desta dissertação foi trazer a questão "até que ponto um regime global de segurança cibernética poderia contribuir para a paz e a segurança internacionais?" Essa pergunta é relevante porque o espaço cibernético se tornou outro domínio de rivalidade interestatal. Casos anteriores de incidentes cibernéticos demonstraram a ameaça que eles representam, dando origem a desafios de defesa e ataque e alterando o ambiente de segurança internacional. Faltam padrões tanto para os Estados avaliarem a alteração do cenário estratégico quanto para as "regras do jogo" da interação interestatal na dimensão cibernética. Essa situação é propensa a uma dinâmica volátil sem precedentes que pode gerar uma situação de dilema de segurança e uma escalada descontrolada.

Nesse cenário, este trabalho explorou a teoria do regime institucionalista liberal a fim de buscar formas de mitigar a instabilidade internacional decorrente do espaço cibernético. Conscientes do papel que a política de poder desempenha no sistema internacional, seus teóricos enfatizam que, embora os regimes internacionais não sejam uma panaceia, eles ainda têm valor para evitar conflitos internacionais violentos.

Nesse sentido, este trabalho argumentou que um regime global de segurança cibernética é desejável. Uma estrutura de incentivos contra o comportamento malicioso do Estado poderia proporcionar estabilidade sistêmica se fosse baseada em normas amplamente acordadas e em esforços de capacitação destinados a aumentar a resiliência cibernética sistêmica. Esses dois pilares alterariam significativamente as percepções de custo-benefício e desestimulariam as operações cibernéticas maliciosas. Em comparação, as

opções domésticas ofensivas poderiam levar a uma dinâmica de dilema de segurança de movimento, particularmente perigosa devido à opacidade das capacidades cibernéticas e à dependência das sociedades do funcionamento constante e correto dos sistemas digitais.

Esta dissertação também argumentou que um regime global de segurança cibernética é viável. Entretanto, duas limitações não devem ser ignoradas. Primeiro, as críticas dos realistas aos regimes devem ser levadas em conta. A política de poder desempenha um papel central na influência dos sistemas de segurança internacional, sem falar nos regimes de segurança. Como visto, o poder pode influenciar seus mecanismos e superar a legitimidade internacional.

Em segundo lugar, um regime de segurança cibernética enfrentaria importantes desafios técnicos e políticos em seu estabelecimento e funcionamento, derivados da natureza do espaço cibernético. Os obstáculos técnicos exigirão um envolvimento significativo da comunidade internacional para chegar a entendimentos comuns sobre questões complexas, como limites para operações cibernéticas consideradas inaceitáveis e mecanismos globais com legitimidade para investigar incidentes cibernéticos, encontrar culpados e responder a violações. Os obstáculos políticos, como a resistência dos Estados em reduzir sua autonomia, podem ser atenuados por circunstâncias duradouras, como a informalidade da estrutura das normas de comportamento do Estado e o número crescente de ataques cibernéticos e os danos causados por eles. Além disso, a influência dos "países intermediários" poderia ajudar os rivais globais a chegar a acordos sobre questões delicadas e mudar o foco de um possível regime para a resiliência cibernética.

Por fim, este trabalho argumentou que a comunidade internacional, por meio do OEWG/UNGA, deu passos importantes em direção a um regime de segurança cibernética. Em 2015, a estrutura do comportamento responsável do Estado foi estabelecida por consenso. Nos últimos dois anos, esses desenvolvimentos ganharam impulso com a elaboração de um projeto de um mecanismo permanente de RID, dedicado à segurança cibernética, no âmbito da AGNU e aberto a todos os estados-membros da ONU. Adotando a definição de regimes de Krasner, 2025 pode ser um marco crítico no caminho para uma segurança cibernética global.

Em suma, esta dissertação afirma que um regime global de segurança cibernética não só é viável, mas também poderia proporcionar uma influência forte o suficiente para desencorajar operações cibernéticas maliciosas patrocinadas pelo Estado e favorecer a estabilidade no domínio cibernético, contribuindo de forma significativa para a paz e a segurança internacionais.

Outras pesquisas sobre esse tópico podem envolver áreas relacionadas que estão além do escopo deste trabalho. Isso inclui o impacto sobre o cenário internacional das tecnologias emergentes (especialmente inteligência artificial e computação quântica) e seu rápido desenvolvimento, bem como o papel dos atores não estatais, principalmente as big techs. Outros estudos, partindo de diferentes perspectivas de RI, provavelmente contribuirão para a forma como os atuais desenvolvimentos institucionais e as forças por trás deles afetam os fenômenos internacionais.

Bibliography

ANDRES, Richard. The Emerging Structure of Strategic Cyber Offense, Cyber Defense, and Cyber Deterrence. In: REVERON, Derek (ed.). *Cyberspace and National Security:* Threats, Opportunities, and Power in a Virtual World. Washington: Georgetown University Press, 2012, p. 89-104.

ARGENTINA. Capacity Building on Behalf of a Group of LAC Countries. *United Nations Office for Disarmament Affairs*, 2021. Disponível em: <https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_(2021)/JS_Capacity_building_on_behalf_of_a_group_of_LAC_Countries_-_ENGLISH_VERSION.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

BELK, Robert; NOYES, Matthew. On the Use of Offensive Cyber Capabilities: A Policy Analysis on Offensive US Cyber Policy. *Science, Technology, and Public Policy Program*, Belfer Center, mar. 2012.

BETZ, David; STEVENS, Tim. *Cyberspace and the State:* Toward a Strategy for Cyber-Power. London: Routledge, 2011.

BRASIL. *First Committee Statement by the Brazilian Delegation on Cluster 5* – "Other Disarmament Measures and International Security". First Committee of the United Nations General Assembly, 24 out. 2025. Disponível em: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com23/statements/24Oct_Brazil.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BUCHAN, Russell; DEVANNY, Joe. Cyber Diplomacy in the Middle Ground. *Carnegie Endowment for International Peace,* [s.d.]. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/programs/technology-and-international-affairs/cyber-diplomacy-in-the-middle-ground>. Acesso em: 22 out. 2024.

BURGESS, Matt. Conti's Attack Against Costa Rica Sparks a New Ransomware Era. *Wired*, 12 jun. 2022. Disponível em: <https://www.wired.com/story/costa-rica-ransomware-conti/>. Acesso em: 2 maio 2025.

CANADA. International Law Applicable in Cyberspace, [s.d.]. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/peace_security-paix_securite/cyberspace_law-cyberespace_droit.aspx?lang=eng>. Acesso em: 28 set. 2024.

CHECKEL, Jeffrey. The Constructive Turn in International Relations Theory. *World Politics*, v. 50, p. 324-348, jan. 1998.

CHUANYING, Lu. A Chinese Perspective on Public Cyber Attribution. In: LEVITE, Ariel *et al*. (ed.). *Managing US-China Tensions Over Public Cyber Attribution*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2022, p. 43-63.

CLARKE, Richard; KNAKE, Robert. *Cyber War:* The Next Threat to National Security and What to Do About it. New York: HarperCollins Publishers, 2010.

COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION. *Detecting nuclear tests*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ctbto.org/our-work/detecting-nuclear-tests>. Acesso em: 27 out. 2024.

CYBER SECURITY AGENCY OF SINGAPORE. A*SEAN-Singapore Cybersecurity Centre of Excellence*. Última modificação em 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.csa.gov.sg/News-Events/Press-Releases/2021/asean-singapore-cybersecurity-centre-of-excellence>. Acesso em: 2 maio 2025.

EGLOFF, Florian. Contested Public Attributions of Cyber Incidents and the Role of Academia. *Contemporary Security Policy*, v. 41, n. 1, p. 55-81, 2019.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette. Why the World Needs an International Cyberwar Convention. *Philosophy & Technology*, v. 31, n. 3, p. 379-407, set. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. EU statement – UN Open-Ended Working Group on ICT in International Law. *European External Action Service*, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-open-ended-working-group-ict-international-law-1_en>. Acesso em: 2 maio 2025.

FAZAL, Tanisha. The Power of Principles: What Norms are Still Good for. *Foreign Affairs*, jun. 2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/power-principles-norms-tanisha-fazal>. Acesso em: 2 maio 2025.

GOODMAN, Will. Cyber Deterrence: Tougher in Theory Than in Practice? *Strategic Studies Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 102-135, 2010.

HUREL, Louise. Interrogating the Cybersecurity Development Agenda: A Critical Reflection. *The International Spectator*, v. 57, n. 3, p. 66-84, 2022.

HURWITZ, Roger. Keeping Cool: Steps for Avoiding Conflict and Escalation in Cyberspace. *Georgetown Journal of International Affairs*, p. 17-28, 2013–2014.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Safeguards Implementation Report for 2023*. 7 jun. 2024. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/24/06/20240607_sir_2024_part_ab.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Statute of the International Atomic Energy Agency*. 23 out. 1956. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. 2001. Disponível em: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, v. 30, n. 2, p. 168-214, jan. 1978.

JERVIS, Robert. Security Regimes. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 357-378, primavera 1982.

KELLO, Lucas. The Meaning of the Cyber Revolution. *International Security*, v. 38, n. 2, p. 7-40, 2013.

KELLO, Lucas. *Striking Back:* The End of Peace in Cyberspace – And How to Restore it. New Haven: Yale University Press, 2022.

KELLO, Lucas. *The Virtual Weapon and International Order*. New Haven: Yale University Press, 2017.

KEOHANE, Robert. The Demand for International Regimes. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony*: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutionalist Theory. *International Security*, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KISSINGER, Henry; SCHMIDT, Eric; HUTTENLOCHER, Daniel. *The Age of AI*: And Our Human Future. New York: Little, Brown and Company, 2021.

KISSINGER, Henry. *World Order*. New York: Penguin Press, 2014.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

MANSHU, Xu. Beyond Public Cyber Attribution: Reflections and Response. In: LEVITE, Ariel *et al*. (ed.). *Managing US-China Tensions Over Public Cyber Attribution*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2022, p. 25-32.

MAZARR, Michael. Understanding Deterrence. *RAND*, 19 abr. 2018. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>. Acesso em: 15 jul. 2025.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994-1995.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *NATO 2022 Strategic Concept*. 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

NYE, Joseph. Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*, v. 41, n. 3, p. 44-71, Winter 2016/2017.

NYE, Joseph. Normative Restraints on Cyber Conflict. *Cyber Security: A Peer--Reviewed Journal*, v. 1, n. 4, p. 331-342, 2018.

NYE, Joseph. The *Regime Complex for Managing Global Cyber Activities*. Global Commission on Internet Governance. London: Chatham House, 2014.

NYE, Joseph. *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011.

OOSTHOEK, Kris; DOERR, Christian. Cyber Threat Intelligence: A Product Without a Process? *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 34, n. 2, p. 300-315, 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *CSIRTAmericas Network*. Disponível em: <https://csirtamericas.org/en>. Acesso em: 29 set. 2024.

PATRICK, Stewart. *NATO's Deterrence Problem*: An Analog Strategy for a Digital Age. Council on Foreign Relations, August 2018. Disponível em: <https://www.cfr.org/blog/natos-deterrence-problem-analog-strategy-digital-age>. Acesso em: 2 maio 2025.

PLUMMER, Robert; GERKEN, Tom. CrowdStrike and Microsoft: What We Know about Global IT Outage. *BBC*, 19 jul. 2024. Disponivel em: <https://www.bbc.com/news/articles/cp4wnrxqlewo>. Acesso em: 15 jul. 2025.

RID, Thomas. *Cyber War Will Not Take Place*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

RUSSIAN FEDERATION. *Updated Concept of the Convention of the United Nations on Ensuring International Information Security*. United Nations Office for Disarmament Affairs, 2021. Disponível em: <https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_(2021)/ENG_Concept_of_convention_on_ensuring_international_information_security.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

SCHMITT, Michael; VIHUL, Liis. The Emergence of International Legal Norms for Cyberconflict. In: ALLHOFF, Fritz *et al*. (ed.). *Binary Bullets*: The Ethics of Cyberwarfare. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 34–55.

SCHÖNDORF, Roy. Israel's Perspective on Key Legal and Practical Issues Concerning the Application of International Law to Cyber Operations. *International Law Studies*, v. 97, n. 395, p. 395-406, 2021.

SHELDON, John. Deciphering Cyberpower: Strategic Purpose in Peace and War. *Strategic Studies Quarterly*, v. 5, n. 2, p. 95-112, 2011.

SINGER, P.W.; FRIEDMAN, Allan. *Cybersecurity and Cyberwar*: What Everyone Needs to Know. Oxford: Oxford University Press, 2014.

STANDAGE, Tom; STEVENSON, Seth. *Human insecurity*. Secret History of the Future, 3 out. 2018. Podcast, 30 min. Disponível em: <https://slate.com/technology/2018/10/what-an-1834-hack-of-the-french-telegraph-system-can-teach-us-about-modern-day-network-security.html>. Acesso em: 13 abr. 2024.

STANIČ, Ana. Bustani v. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. Judgment No. 2232. *The American Journal of International Law*, v. 98, n. 4, p. 810-814, out. 2004.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982.

SUKUMAR, Arun *et al*. The Pervasive Informality of the International Cybersecurity Regime: Geopolitics, Non-State Actors and Diplomacy. *Contemporary Security Policy*, v. 45, n. 1, p. 7-44, 2024.

TIKK, Eneken. Future Normative Challenges. In: CORNISH, Paul (ed.). *The Oxford Handbook of Cyber Security*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 751-768.

UNITED KINGDOM. *The Pall Mall Process:* Tackling the Proliferation and Irresponsible Use of Commercial Cyber-Intrusion Capabilities. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-pall-mall-process-declaration-tackling-the-proliferation-and-irresponsible-use-of-commercial-cyber-intrusion-capabilities/the-pall-mall-process-tackling-the-proliferation-and-irresponsible-use-of-commercial-cyber-intrusion-capabilities>. Acesso em: 27 out. 2024.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security: Report of the Group of Governmental Experts*. A/76/135, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://undocs.org/a/76/135>. Acesso em: 23 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security*. A/RES/73/266, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/465/01/pdf/n1846501.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Definition of Aggression*. A/RES/3314(XXIX), 14 dez. 1974. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/3314(XXIX) >. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/RES/70/237, 30 dez. 2015. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/70/237>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/RES/73/27, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/73/27>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/RES/75/240, 31 dez. 2020. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/75/240>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, and Advancing Responsible State Behaviour in the Use of Information and Communications Technologies*. A/RES/76/19, 8 dez. 2021. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/76/19>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/RES/77/36, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/77/36>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/RES/78/237, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/78/237>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/65/10, 30 jul. 2010. Disponível em: <https://undocs.org/a/65/201>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/70/174, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://undocs.org/A/70/174>. Acesso em: 15 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Official Compendium of Voluntary National Contributions on How International Law Applies to the Use of Information and Communications Technologies by States*. A/76/136, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://undocs.org/A/76/136>. Acesso em: 15. jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Open-ended Working Group on Security of and in the Use of Information and Communications Technologies 2021-2025 Established Pursuant to General Assembly Resolution 75/240*. A/RES/79/237, 24 dez. 2024. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/79/237>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Programme of Action to Advance Responsible State Behaviour in the Use of Information and Communications Technologies in the Context of International Security*. A/RES/77/37, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/77/37>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Programme of Action to Advance Responsible State Behaviour in the Use of Information and Communications Technologies in the Context of International Security*. A/RES/78/16, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/78/16>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/79/214, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://undocs.org/A/79/214>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. A/78/265, annex C. 1 ago. 2023. Disponível em: <https://undocs.org/A/78/265>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH. *Accelerating ICT Security Capacity Building: Take-Aways from the Global Roundtable on ICT Security Capacity Building,* jun. 2024. Disponível em: <https://unidir.org/wp-content/uploads/2024/06/UNIDIR_Accelerating_ICT_Security-Capacity_Building_Take_Aways_from_the_Global_Roundtable_on_ICT_Security_Capacity_Building.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. *Programme of Action on Cybersecurity*. Disponível em: <https://poc-ict.unoda.org>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED STATES CYBER COMMAND. *Our History*. Disponível em: <https://www.cybercom.mil/About/History/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. *2023 Cyber Strategy of the Department of Defense*, 12 set. 2023. Disponível em: <https://media.defense.gov/2023/Sep/12/2003299076/-1/-1/1/2023_DOD_Cyber_Strategy_Summary.PDF>. Acesso em: 25 jul. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Cybersecurity Outlook 2025*. Disponível em: <https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Cybersecurity_Outlook_2025.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

A DIPLOMACIA NAVAL BRASILEIRA NO FOMENTO À BASE INDUSTRIAL DE DEFESA NO CONE SUL (2021-2023)[1]

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a11

Carlos Eduardo Felipe de Freitas Silva[2]
Valter de Sousa Matos[3]
Fábio Albergaria de Queiroz[4]

Resumo

O artigo investiga o papel dos adidos navais na promoção da Base Industrial de Defesa (BID) do Brasil no Cone Sul, focando no período de 2021 a 2023. O objetivo é refletir sobre como esses agentes podem contribuir para o fomento da BID. Utilizando uma abordagem exploratória e comparativa, o estudo analisa como a diplomacia naval pode ser um mecanismo facilitador para a consecução dos interesses nacionais, dentro do contexto da economia azul, e descreve os desafios enfrentados pelos adidos navais em sua atuação nesse campo específico. A pesquisa inclui uma análise da evolução orçamentária destinada à defesa e o impacto dos recentes investimentos na indústria de defesa brasileira. Foram coletados, por meio de entrevistas semiestruturadas e *desk research*, dados com foco em Argentina, Paraguai e Uruguai. A hipótese testada sugere que uma maior aderência dos adidos navais aos atributos comerciais da diplomacia pode potencializar ganhos para a BID.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa; Diplomacia Naval; Cone Sul.

1 As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento da Escola Superior de Defesa (ESD), da Marinha do Brasil e/ou do Ministério das Relações Exteriores.

2 Oficial da Marinha do Brasil atualmente servindo como Adido Naval na Argentina. E-mail: freitas.silva@marinha.mil.br

3 Servidor da Controladoria-Geral da União – CGU, cedido para a Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA. E-mail: valter.matos@advdf.com.br; vasom33@gmail.com

4 Professor adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD). Possui doutorado e pós-doutorado em Relações Internacionais e pós-doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: fabioaq@hotmail.com ; fabio.queiroz@defesa.gov.br

BRAZILIAN NAVAL DIPLOMACY IN PROMOTING THE DEFENSE INDUSTRIAL BASE IN THE SOUTHERN CONE (2021-2023)

Abstract

This article investigates the role of naval attachés in promoting Brazil's Defense Industrial Base (BID) in the Southern Cone, focusing on the period from 2021 to 2023. The objective is to reflect on how these agents can contribute to the promotion of the BID. The study uses an exploratory and comparative approach to analyze how naval diplomacy can be a facilitating mechanism for achieving national interests within the context of the blue economy and describes the challenges faced by naval attachés in their work in this specific field. The research includes an analysis of the evolution of the defense budget and the impact of recent investments in the Brazilian defense industry. Data focusing on Argentina, Paraguay, and Uruguay were collected through semi-structured interviews and desk research. The hypothesis tested suggests that greater adherence by naval attachés to the commercial attributes of diplomacy can enhance gains for the BID.

Keywords: Defense Industrial Base; Naval Diplomacy; Southern Cone.

LA DIPLOMACIA NAVAL BRASILEÑA EN LA PROMOCIÓN DE LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA EN EL CONO SUR (2021-2023)

Resumen

Este artículo investiga el papel de los agregados navales en la promoción de la Base Industrial de Defensa (BID) de Brasil en el Cono Sur, centrándose en el periodo comprendido entre 2021 y 2023. El objetivo es reflexionar sobre cómo estos agentes pueden contribuir a la promoción de la BID. El estudio utiliza un enfoque exploratorio y comparativo para analizar cómo la diplomacia naval puede ser un mecanismo facilitador para el logro de los intereses nacionales en el contexto de la economía azul y describe los retos a los que se enfrentan los agregados navales en su trabajo en este ámbito específico. La investigación incluye un análisis de la evolución del presupuesto de defensa y el impacto de las recientes inversiones en la industria de defensa brasileña. Los datos centrados en Argentina, Paraguay y Uruguay se recopilaron mediante entrevistas semiestructuradas y investigación documental. La hipótesis probada sugiere que una mayor adhesión de los agregados navales a los atributos comerciales de la diplomacia puede aumentar los beneficios para el BID.

Palabras clave: Base industrial de defensa; diplomacia naval; Cono Sur.

1. Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais e que tem no contorno atlântico um inestimável ativo que lhe confere uma territorialidade marítima valiosa pela biodiversidade, pelos recursos econômicos e por servir como o mais importante modal para seu comércio exterior, porquanto, conforme assevera Pereira (2021):

> Na área da Amazônia Azul estão as reservas do pré-sal e dele se retira cerca de 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado produzido no país. Via rotas marítimas são escoados mais de 95% do comércio exterior brasileiro. Nessa área existem recursos naturais e uma rica biodiversidade ainda inexplorados.

Além disso, na atual ordem internacional, dinâmica e interconectada, é por meio de cabos submarinos que flui o tráfego de dados responsável por quase toda a comunicação com o mundo, incluindo a Internet. Assim é que o setor da indústria de defesa tem se beneficiado dessa economia azul, por intermédio dos recentes contratos alavancando alguns segmentos específicos da Base Industrial de Defesa (BID) como, por exemplo, a aquisição de navios pela Marinha do Brasil (MB), que contribuem para a segurança, desenvolvimento e defesa do país (Brasil, 2022). Da mesma forma, depreende-se que o Brasil poderia expandir sua BID por intermédio do incremento de ofertas desses produtos de defesa (PRODES)[5], em seu entorno estratégico, mais especificamente no Cone Sul.

Quanto ao recorte temporal, o texto analisará o período entre 2021 e 2023, o que permitirá estudar a relação entre a BID e as ações implementadas para o seu desenvolvimento a partir de marcos relevantes desse período. A título de contextualização, sabe-se que em 2021, a proposta de orçamento, no âmbito das políticas orçamentárias empregadas naquela época, aportou fatia considerável para o aumento das despesas com as forças armadas[6]. Além disso, o chefe do Poder Executivo no momento em que o artigo é escrito, Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou, em 2023, um novo Plano de Aceleração do

5 PRODES – são todos os bens, serviços, obras ou informações, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/copy_of_perguntas-frequentes>. Acesso em: 13 nov. 2024.

6 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/08/31/gastos-bilionarios-que-bolsonaro-propoe-para-a-defesa-levarao-a-cortes-em-outras-areas-em-2021>. Acesso em: 10 set. 2024.

Crescimento (PAC) que prevê gastos de US$10,6 bilhões para a defesa, prevendo recursos para a modernização e melhoria da indústria de defesa do país.

Nesse contexto, diplomacia e defesa são, por excelência, instrumentos para a consecução dos interesses de um país no plano externo e, espera-se que o Ministério da Defesa (MD) e as Forças Singulares, bem assim o Ministério das Relações Exteriores (MRE), como burocracias especializadas[7], construam sinergias que apontem rumos para a consecução dos objetivos nacionais. É assim que se infere que, dentre os agentes das citadas burocracias, os adidos navais possuem potencial para emprego de suas tarefas como ferramenta diplomática no exercício da política externa (Silva e Gonçalves, 2010).

Quanto à dimensão normativa que valida esta pesquisa, vale ressaltar que conforme a Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas 1961 (CRVD) (Brasil, 1965), em seus arts. 3 e 7, a missão diplomática inclui adidos militares, navais ou aéreos e a elas compete, dentre outras atribuições, negociar nesta área particular da ação política dos governos. Logo, na diplomacia de defesa, civis e militares que atuam nos Ministérios da Defesa e nas forças armadas podem atuar como agentes diplomáticos, na execução de tarefas relacionadas com o uso não coercitivo dos recursos da defesa (Silva, 2018).

Por conseguinte, entender as nuances atinentes ao exercício dessa função torna-se tarefa relevante para dimensionar possíveis conexões entre a diplomacia e a defesa. Logo, nesse âmbito, definimos como objetivo precípuo refletir sobre que papel os adidos navais seriam capazes de desempenhar, enquanto agentes da política externa brasileira, em específico da diplomacia naval, no que diz respeito ao fomento da BID no contexto da "economia azul".

Esse intento assume ainda maior relevância no contexto da chamada "década do mar", ou Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030) – assim definida pela Comissão Oceanográfica Internacional (COI) – ao abrir espaço para a reflexão sobre ações urgentes e necessárias para o uso e proteção do espaço costeiro e marinho no país, que vislumbra um oceano: 1. limpo; 2. seguro; 3. saudável e resiliente; 4. produtivo e explorado sustentavelmente; 5. previsível; 6. transparente; e 7. conhecido e valorizado; o que se coaduna com os interesses da MB (Santos e Beirão, 2021).

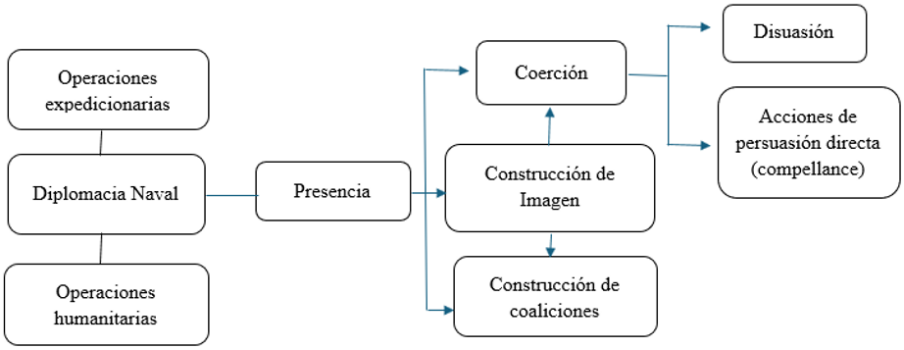
Para essa análise, amparados em evidências empíricas e na literatura sobre o tema, partimos da premissa de que o Brasil tem relevante destaque regional, objetivamente se comparado aos países da América do Sul em atributos quantitativos, quando analisados os gastos com PRODES, conforme infere-se

7 Aqui parte-se da definição weberiana de burocracia, entendida como um corpo funcional altamente especializado na execução de funções que demandam competência técnica e qualificações específicas.

de dados compilados pelo *International Institute for Strategic Studies* (2024, p.403) e pela *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (2024, p. 8-9).

Há, portanto, um campo propício ao estudo da atuação dos adidos navais no fomento da BID, junto aos países sul-americanos, baseando-se nas concepções e entendimentos de acadêmicos como Till (2009), no que se refere ao uso da diplomacia naval como instrumento para se obter resultados desejados:

Figura 1. Componentes da diplomacia naval

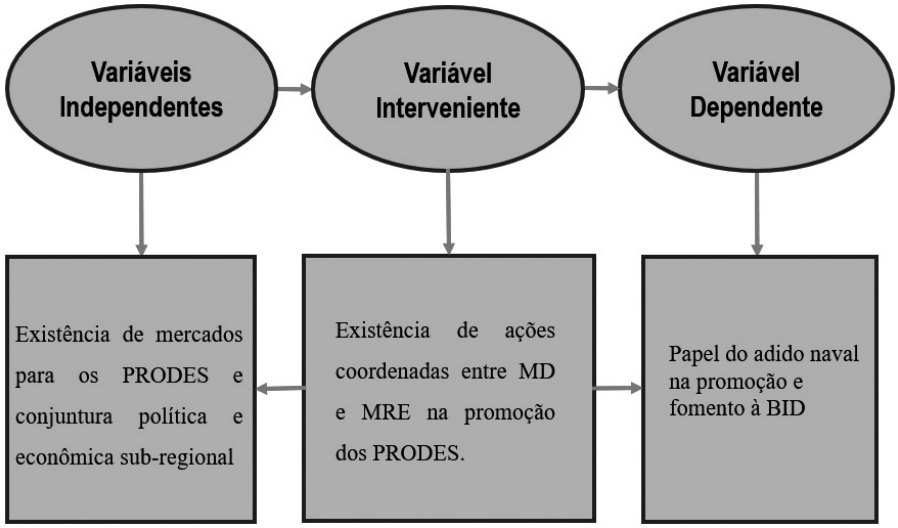


Fonte: Elaborado a partir de Till (2009, p. 257).

Assim sendo, a partir da premissa levantada, é que buscamos testar a hipótese relacional direta de que quanto maior for a aderência dos adidos navais aos atributos comerciais da diplomacia, maiores serão as possibilidades de maximizar ganhos para a BID. Para tanto, tem-se, como objetivos específicos: 1) analisar o papel da diplomacia naval como mecanismo facilitador na promoção dos interesses nacionais; e 2) descrever desafios enfrentados pelos adidos navais em nosso universo de pesquisa.

Complementarmente, para testar as possíveis interconexões entre diplomacia e defesa, parte-se da seguinte cadeia causal:

Figura 2. Cadeia Causal[8]



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Quanto ao recorte espacial, no contexto do Cone Sul, optou-se por Argentina, Uruguai e Paraguai, uma vez que se sobrepõem às fronteiras comerciais estabelecidas pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bloco criado pelo tratado de Assunção em 1991 e que prevê a criação de uma área de livre comércio na sub-região[9]. Por fim, mas não menos importante, quanto aos aspectos metodológicos da pesquisa, trata-se de um estudo de caso exploratório e comparativo pela técnica da mais semelhança. Para a coleta de dados recorre-se à técnica do *desk research* e entrevistas semiestruturadas junto aos adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai, contendo perguntas fechadas e abertas, com questionários em formato *Google Forms*, cujo modelo consta no apêndice ao fim deste texto.

8 Na cadeia causal encontram-se elencadas as variáveis selecionadas para o estudo a ser conduzido. A variável dita independente é aquela que afeta outras variáveis, são fenômenos úteis na explicação das características ou do comportamento do objeto de estudo. Por conseguinte, a variável dependente é o que se deseja explicar em função da influência de uma ou mais variáveis independentes. Por fim, a variável interveniente é aquela que, em uma sequência causal, se coloca entre a variável independente e a variável dependente ajudando a explicar o processo pelo qual a primeira influencia a segunda.

9 A Bolívia não foi considerada no estudo em virtude da pequena dimensão de sua Marinha.

2. Economia Azul

O Banco Mundial (2018) definiu economia azul como sendo a economia oceânica sustentável, onde a atividade econômica é equilibrada com ecossistemas costeiros e marinhos saudáveis a longo prazo. Essa definição é algo que surge no mundo contemporâneo como uma evolução do conceito de economia do mar que, em tese, seria a mesma ideia sem, contudo, considerar o aspecto "sustentabilidade". De forma semelhante, Santos e Polette (2020, p. 93) definem economia azul como:

> o uso sustentável dos recursos oceânicos para o desenvolvimento econômico, melhores meios de subsistência e empregos, e para a saúde intrínseca do ecossistema oceânico. A economia azul abrange os espaços aquáticos e marinhos, incluindo o oceano, mares, costas, lagos, rios e águas subterrâneas, e compreende uma série de setores produtivos, como a pesca, a aquicultura, o turismo, o transporte marítimo, a construção naval, a energia renovável, a bioprospecção, a mineração submarina e atividades relacionadas; e os serviços dos ecossistemas.

Assim, para os fins desta pesquisa, cabe analisar a relação entre a economia azul e a vocação marítima do Brasil de forma a mapear possíveis resultados dessa sinergia. Nessa direção, sabe-se que o Brasil possui o quinto maior litoral do mundo (Carvalho, 2021), possibilitando a existência de portos que permitem a atracação de grandes embarcações e uma excelente navegação de cabotagem[10].

Além disso, destaca-se que o Atlântico Sul tem inegável importância estratégica, considerando-se sua relação direta com as rotas comerciais, o acesso à Antártica e outras possibilidades. Ademais, o Brasil conta com relevante área submarina com grande potencial para ser explorada, cerca de 900 mil km^2, rica em minerais[11] e elementos químicos, a chamada Elevação do Rio Grande (ERG). Tal é a importância dessa área que tem sido denominada de "pré-sal da mineração brasileira" (Ferreira, 2023), trazendo inúmeros desafios de exploração e vigilância (CPRM [...], 2020).

10 Navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores.

11 Argilas vermelhas com alguns minerais como caulinita, magnetita, magnetita oxidada, hematita e goethita. Disponível em: <https://portaldamineracao.com.br/estudo-revela-que-elevacao-do-rio-grande-era-gigantesca-ilha-tropical-proxima-ao-brasil-e-rica-em-minerio/>. Acesso em: 15 set. 2024.

Essa potencialidade da economia azul, representada pelo transporte marítimo, pela exploração de riquezas e outros recursos torna relevante a atenção necessária para a sua garantia, sendo primordial a obtenção de meios necessários e demais PRODES alinhados ao desenvolvimento da BID. Essa mentalidade estratégica pode ser identificada no Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) o qual preconiza o potencial do Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, incluindo o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa Classe Tamandaré (PCT), entre outros, para "alavancar o desenvolvimento da indústria nacional e segmentos correlatos, favorecendo o estabelecimento de 'clusters marítimos'[12], com geração de empregos qualificados, diretos e indiretos" (Brasil, 2020a, p. 83), na medida em que demanda a produção de artefatos de uso dual para a BID, cabendo ressaltar que podem ter seu apelo comercial potencializado pela ação dos adidos navais.

Assim, infere-se que a MB tem potencial protagonismo nesse debate, com o fortalecimento dos conceitos de Amazônia azul e economia azul, e com as responsabilidades próprias da Autoridade Marítima Nacional em suas ações de monitoramento, vigilância e uso de tecnologias inovadoras em fomento da BID (Santos e Beirão, 2021).

3. BID no contexto da economia azul

Conforme descrito anteriormente, a vocação marítima do Brasil, associada à sua relevância no cenário econômico internacional, permite que sejam vislumbradas diversas iniciativas que tenham como objetivo habilitar o setor de defesa a cumprir a sua missão constitucional[13], especificamente em relação à BID. Isso nos convida a buscar identificar quais benefícios essas potencialidades poderiam acarretar aos interesses do país no Cone Sul, no que diz respeito às possibilidades de fomento à BID.

Para o caso em tela, cabe definir o que seria especificamente BID. No Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa considera a BID o conjunto de empresas públicas e privadas "que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PRODES no país" (Brasil, 2020b).

12 Associação responsável por reunir as empresas de diferentes segmentos relacionadas com a economia do mar, um cluster marítimo desempenha um papel importante para o desenvolvimento dos países.

13 Art. 142 da Constituição Federal de 1988: "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

Ainda nessa linha, pode-se identificar elementos associados à BID nos documentos de defesa, como na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa (PND/END)[14], especificamente quando trata de "apoio à política externa". Logo, no âmbito das relações internacionais, identifica-se o elo da BID com a Política Naval[15] e o PEM[16].

Por sua vez, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) entende que: "a BID reúne o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de Produtos Estratégicos de Defesa" (Abreu, 2015). Nesse sentido, em 2012, a BID ganhou um reforço, com um novo incentivo introduzido pela Lei nº 12.598/2012, como marco legal para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa no país. (Brasil, 2012).

Em um mapeamento da BID realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2016) apresentou-se uma análise em oito segmentos, nos quais foram estudados fatores como produção, recursos humanos e inovação para o comércio internacional. Na maioria dos segmentos, observou-se que os produtos exportados possuem média e alta intensidade tecnológica, o que indica serem produtos de maior valor agregado. A maioria das empresas menciona dificuldades em acessar o mercado internacional, devido à produção dos grandes países produtores, e que, em contraposição, o número de empresas que utilizam instrumentos públicos de apoio à exportação é relativamente baixo (Brasil, 2020b).

Nesse sentido, como resultado dessa busca do incremento da BID, ressalta-se que durante o painel "Base Industrial de Defesa – Proteção, desenvolvimento e geração de empregos", realizado durante a 6ª Mostra BID Brasil, de 7 a 9 de dezembro de 2021, em Brasília, foram destacados os avanços nas exportações da BID e no segmento de defesa e segurança. A BID gera 2,9 milhões de empregos no Brasil, sendo 1,6 milhão diretos e 1,3 milhão indiretos[17], e valores em torno de US$ 1,5 bilhão na comercialização de produtos para o exterior. Uma análise das exportações brasileiras e do

14 A END como marco normativo é administrativamente organizada em Objetivos Nacionais de Defesa (OND), dos quais derivam as Estratégias de Defesa (ED) e, por conseguinte, as Ações Estratégicas de Defesa (AED).

15 Documento elaborado pelo Comando da Marinha do Brasil que orienta o planejamento estratégico da Força e estabelece os objetivos navais, dentre eles, "apoiar a política externa".

16 Documento elaborado pelo Comando da Marinha do Brasil que apresenta elementos conceituais e doutrinários de alto nível e respectivas ações estratégicas para uma visão de futuro até o ano 2040.

17 Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-supera-1-5-bilhao-de-dolares-em-exportacoes-em-2021>. Acesso em: 15 set. 2024.

PIB da defesa e segurança, ao longo dos últimos anos, demostra a evolução crescente dos investimentos nesse setor (Nóbrega, 2021; Vicara, 2024).

Tais fatos denotam a constatação de que o Brasil busca consolidar em seus documentos de mais alto nível uma mentalidade estratégica que possa colaborar para o desenvolvimento da BID e seu emprego, produzindo e operando PRODES. Tal fato pode ser identificado na PND, que dentre seus fundamentos, considera que:

> Os recursos orçamentários destinados à Defesa devem garantir a estabilidade orçamentária de investimentos voltados à aquisição de Produtos de Defesa – PRODE, estimulando os programas de desenvolvimento de tecnologias na busca pela redução da defasagem tecnológica das Forças Armadas e, assim, fortalecendo a Base Industrial de Defesa – BID [Brasil, 2020b, p. 13].

Especificamente no setor da indústria naval, observa-se que, nos últimos anos, o setor tem se beneficiado de encomendas militares, no contexto da renovação de embarcações da MB, contribuindo para a presença, a proteção e a preservação das águas da Amazônia azul[18] (Brasil, 2020a). Dentre os projetos para o reaparelhamento e a aquisição de novos meios de atuação, no setor de defesa, destaca-se o Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa (PAED) e, no que tange à indústria naval, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) incluindo a obtenção dos navios classe Tamandaré (Brasil, 2020a).

No entanto, em uma breve análise que tem como referência o desempenho do PIB, no qual as exportações brasileiras alcançaram US$ 340 bilhões em 2023, impulsionadas pelo agronegócio e pela indústria extrativa, fica latente a comparação com as vendas para o exterior da indústria de transformação, que decaíram 2,3% (Brasil, 2020b). Tal fato reflete a necessidade de se entender variáveis capazes de impactar a inserção exitosa da BID nos mercados externos. Nesse contexto, identifica-se que a atuação do Estado é um importante agente facilitador, na medida em que o suporte estatal a financiamentos de programas, desenvolvimento, produção, aquisições e comercialização de PRODES tende a proporcionar maior confiança aos potenciais compradores (Brasil, 2020b).

18 Conceito associado ao fato de o Brasil possuir uma extensa área marítima, com importância inquestionável por ser a principal via de transporte do comércio exterior brasileiro, por sua diversidade de recursos naturais, como a pesca, a biodiversidade marinha, por suas reservas de petróleo e gás e outros recursos minerais, além de sua influência sobre o clima brasileiro, sendo uma área de 67% do nosso território terrestre, com dimensão e biodiversidades semelhantes ao da Amazônia verde, o qual convencionou-se chamar de Amazônia azul. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/amazoniazul>. Acesso em: 15 set. 2024.

4. Fomento da BID no Cone Sul

Como dito, os projetos para o reaparelhamento e a aquisição de novos meios de atuação, no setor de defesa, específicos à indústria naval, trazem consigo a possibilidade de alavancar a BID, por intermédio do incremento de ofertas desses PRODES ao exterior. Tal como pontuado na introdução desse texto, optou-se por concentrar a pesquisa no continente sul-americano, especificamente no Cone Sul, uma vez que coincide com as fronteiras comerciais estabelecidas pelo MERCOSUL[19].

Em 2021, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, reconheceram, em uma Declaração Presidencial sobre Cooperação em Defesa, a importância da construção da confiança na região por meio do diálogo e da cooperação em temas de defesa e segurança.

Destacou-se a conveniência de dispor de uma BID pujante nos países da região e a integração entre as cadeias produtivas da indústria de defesa contribuindo para a prosperidade econômica e desenvolvimento social para a construção de um ambiente de confiança mútua, além do desejo de estimular o intercâmbio comercial e a pesquisa e o desenvolvimento em inovação e em tecnologias de defesa entre os países do MERCOSUL[20].

Segundo Kinsella (1999) dentre os determinantes da produção de PRODES nos países em desenvolvimento, particularmente naqueles mais participativos, como Brasil e Argentina, dentre outros, sobressaem os seguintes fatores: dinâmica da segurança regional, forças domésticas (fatores econômicos e políticos), difusão tecnológica e cultural militar, sendo evidenciado que a capacidade de produção depende da capacitação industrial nacional, reforçada pela possibilidade de exportação.

Mais especificamente para o nosso universo de análise, cabe uma avaliação específica dos países abordados nesse estudo, começando pela Argentina. Como um breve histórico, que auxiliará nossa análise, percebe-se que houve uma deterioração contínua nas Forças Armadas daquele país, desde a Guerra das Malvinas (1982). Desde então, Buenos Aires aportou cada vez menos recursos para o setor da defesa, o que tem gerado, como consequência, a exponencial

19 O MERCOSUL tem como um de seus objetivos principais propiciar um espaço comum que gere oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional por meio da criação de uma área de livre comércio. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 15 set. 2024.

20 Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-do-mercosul-sobre-cooperacao-em-defesa>. Acesso em: 15 set. 2024.

deterioração de equipamentos e instalações (Neves e Franchi, 2021). No setor naval, em 2007, o estaleiro Tandanor foi reestatizado e o estaleiro Domecq Garcia, renomeado como Almirante Storni, foi reaberto.

Atualmente, esses dois estaleiros encontram-se fundidos, formando o Complexo Industrial Naval Argentino (CINAR), que foi utilizado para a manutenção e recuperação de navios militares argentinos (Garré, 2009) e para a produção de navios-patrulha oceânicos, por intermédio de um acordo com o Chile para a absorção de tecnologia, como forma de enfrentar a perda de capacidade tecnológica (Argentina, 2010). No entanto, esse histórico de produção de baixa escala indica o discreto desenvolvimento de sua BID, causado pelo baixo nível de atividades nessa última década.

Essa situação pode abrir oportunidades para a BID brasileira. Como exemplo, em janeiro de 2024, a indústria brasileira de defesa Mac Jee assinou um contrato para fornecimento de espoletas[21] para a Força Aérea Argentina (FAA), sendo escolhida como fornecedora em virtude de sua experiência no mercado, principalmente nos segmentos de defesa e aeroespacial (Wiltgen, 2024). Esse exemplo ressalta a possibilidade de exportação de PRODES por parte de empresas que façam parte da BID do Brasil.

No que diz respeito ao Uruguai, em abril de 2024, o Governo apresentou um plano de ação para fortalecimento da indústria nacional e, nessa ocasião, foi ressaltado pela Câmara das Indústrias do Uruguai (CIU) que nos últimos 10 anos foram perdidos cerca de 6 mil empregos industriais e 50 empresas nacionais cessaram a sua atividade, sabendo-se que o setor industrial produz, anualmente, um valor de US$ 17 bilhões, dos quais US$ 10 bilhões são exportados, gerando também 266 mil empregos diretos e indiretos (Governo [...], 2024). Esses dados indicam tratar-se de um setor discreto, especificamente, no campo da indústria naval de defesa uruguaia, se comparado a outros países, como Brasil e Argentina.

Assim como no Uruguai, a indústria de defesa no Paraguai é incipiente, sendo priorizada a importação de equipamentos, o que representa potencial oportunidade de divulgação de PRODES. Em 2024, foram iniciadas as negociações para venda de aviões da Embraer, por parte do Ministro da Defesa, José Múcio, junto ao presidente paraguaio, Santiago Peña, em um negócio que pode alcançar cerca de US$ 100 milhões (Bergamasco, 2024). Especificamente no setor da indústria de defesa naval, a essa característica pode ser acrescida a obsolescência dos navios de sua frota. Em 2017, foram

21 Pequeno artefato que recebe o impacto da agulha do armamento e serve para inflamar a carga de pólvora dos projéteis das armas de fogo.

descomissionados navios com mais de 80 anos de uso e, como consequência, a Armada Paraguaia intenciona uma renovação dos meios, buscando mercados fornecedores nas indústrias navais da Espanha e da Itália, mas também na América do Sul, como a proposta de aquisição de um navio de desembarque projetado e construído pela indústria naval colombiana (Lopes, 2017).

As exportações brasileiras da indústria de defesa bateram recorde histórico em 2024, alcançando US$ 3 bilhões, quase o dobro se comparadas às realizadas no período de 2021 a 2023, em cerca de US$ 1,621 bilhão, US$ 700 milhões e US$ 1,440 bilhão, respectivamente (Bergamasco, 2024). Logo, infere-se a possibilidade de direcionamento dos questionamentos propostos na introdução quanto à análise e identificação das possibilidades e de que forma as adidâncias navais podem maximizar ganhos para a BID na Argentina, Uruguai e Paraguai.

5. Diplomacia e defesa como indutores dos interesses nacionais

Há uma correlação indissociável entre diplomacia e defesa. Assim, conforme Silva e Gonçalves (2010, p. 165) "a negociação internacional pode ser considerada a própria essência da diplomacia". Ou, ainda, como salienta Till (2009, p. 259, em livre tradução): "[...] grande parte da política internacional gira em torno da percepção de quão fortes e resolutos parecemos aos olhos dos outros".

É nesse sentido que diplomacia e defesa, como funções de múltiplos fatores, com destaque para os de caráter geopolítico e econômico, se apresentam como as duas faces da mesma moeda, conforme destacam Pinto, Rocha e Silva (2004, p. 49), ao pontuar que:

> [...] a política externa e a política de defesa são complementares e constituem dimensões fundamentais na vida do Estado. É através delas que o Brasil, como qualquer Estado, relaciona-se com os demais Estados, explorando as possibilidades que se oferecem, no exterior, à satisfação das necessidades da nação. Ambas, a política externa e a política de defesa, destinam-se à proteção dos próprios interesses do Estado e à defesa de sua integridade, ou seja, diplomacia e força são duas faces da mesma moeda que, ao longo da história das civilizações, sempre caminharam juntas, com prevalência ora de uma, ora de outra.

Logo, como defendem Cottey e Forster (2004), a diplomacia de defesa envolve a utilização cooperativa, em tempos de paz, das forças armadas e das infraestruturas conexas (principalmente dos Ministérios da Defesa) como ferramenta de política externa e de segurança.

Para os fins deste artigo, vale destacar, igualmente, as contribuições de Drab (2018) sobre diplomacia de defesa como sendo a utilização do diálogo e da cooperação em atividades pacíficas internacionais pelo MD e instituições e forças a ele subordinadas com o apoio de arranjos de segurança bilaterais, multilaterais e internacionais. É o intercâmbio das forças armadas de determinado estado com seus congêneres no sentido de se construir a política externa e de segurança, incluindo princípios de cooperação com outras instituições do Estado, especialmente com o Ministério das Relações Exteriores.

Busca-se, pois, dessa maneira, promover a cooperação bilateral e/ou multilateral no âmbito militar, de segurança e de defesa, com preparação, negociação e assinatura de instrumentos normativos na área da defesa, além do fornecimento de equipamentos e materiais militares, de assistência logística em crises e operações humanitárias, apoio na construção de infraestrutura militar, apoio com consultoria, formação ou transferência de equipamentos e armas militares, cooperação técnica no domínio das indústrias de defesa.

Tecidas essas breves reflexões semântico-conceituais, nesta investigação, partindo das contribuições ora citadas, apresentam-se a diplomacia de defesa, e, mais especificamente, a diplomacia naval, como ferramentas para a alavancagem da BID brasileira. Por isso, na sequência, dedicamos espaço para uma análise da importância dessa relevante variante para os fins desta pesquisa.

6. Diplomacia Naval

A diplomacia naval se privilegia do fato de as forças navais terem a liberdade de, em tempos de paz, transitar pelos oceanos e visitar portos estrangeiros, mesmo portando armamentos em seus navios, sem causar nenhum tipo de comoção. Aproveitando-se desta característica, muitos governos fazem uso político de suas marinhas, especialmente para o fomento de sua BID (Abreu, 2010). Alonso Torres e Uribe-Cáceres (2022), interpretando o pensamento de Le Mière (2014), fazem distinção entre diplomacia naval e diplomacia marítima, por dizer que o segundo termo é mais abrangente, porque inclui todos os atores que se utilizam do mar como meio de movimento, recurso ou outra atividade nele contida.

Na mesma linha de raciocínio sobre diplomacia de defesa, quanto à dependência da diplomacia em relação à força projetada por um Estado, Till (2009) reforça essa ideia ao dizer que os ataques a partir do mar se circunscrevem, muitas vezes, no âmbito da diplomacia naval. A Doutrina Militar Naval (DMN) brasileira define a diplomacia naval como o emprego do Poder Naval no sentido de apoiar a política externa do Estado, com vistas a, dentre outros objetivos, garantir acordos e alianças e demonstrar intenções em áreas de interesse comum.

Conforme o PEM 2040, a MB entende a diplomacia naval como um instrumento por excelência das relações internacionais, especialmente destacando-se o aspecto da cooperação, que pode mitigar antagonismos futuros e, também, fomentar a BID, como bem expressa o Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille (2012, *apud* Penedos, 2014, p. 85) ao destacar que:

> Outro aspecto importante da diplomacia naval é a [...] econômica [...] diretamente relacionada com a utilização de meios navais para divulgar as próprias construções em estaleiros nacionais, bem como equipamentos da indústria de defesa. Fazer demonstrações *in loco* do meio naval em países potenciais compradores com explicações detalhadas sobre a operação e o funcionamento de sistemas constitui a melhor forma de promoção da indústria naval nacional.

7. MRE e MD na promoção dos interesses nacionais

Embora a diplomacia brasileira seja área de competência do MRE[22], há participação de outros órgãos estatais nesse mister, a exemplo do MD e da MB, por meio de suas adidâncias. É nesse sentido que se manifestam Brigagão e Fernandes (2012, p. 188) ao afirmarem que "a política externa vai além da diplomacia e dos diplomatas. Ela é resultado das ações, com ou sem coordenação político-diplomática, dos vários atores que compõem a projeção internacional do país".

Ademais, Alonso Torres e Uribe-Cáceres (2022) entendem que a diplomacia naval deve ser versátil, buscando os objetivos nacionais com as ferramentas políticas próprias das relações exteriores, num ambiente de relação harmoniosa com os ministérios das relações exteriores e da defesa.

22 Artigo 44 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (Brasil, 2023).

Daí a grande importância de os adidos navais brasileiros se manterem em sintonia com as respectivas representações diplomáticas do MRE nos países onde atuam para um diálogo constante na busca de boas negociações para o fortalecimento da BID na interação entre Marinha e MRE. Entretanto, Alsina Jr. (2009, p. 185) mostra-se pessimista quanto ao grau de articulação entre as políticas de defesa e exterior ao admoestar que:

> no Brasil, se registra um **grau de articulação insuficiente entre as políticas de defesa e externa**. [...] Uma complexa gama de fatores contribui para que tal ocorra. [...] serão aludidos apenas quatro fatores que ajudam a explicar o por que [*sic*] da insuficiência acima mencionada: a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, o perfil não confrontacionista da política externa e a **ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas** [grifo nosso].

Da mesma forma, Cortes (2019, *apud* Abreu, 2020, p. 29), assinalou que "a tradição do Itamaraty sempre foi o bom relacionamento com [o] setor defesa, mas que dificilmente se encontrariam documentos formais a respeito, dada à sensibilidade do tema". Segundo Abreu (2020), por exemplo, o MRE não apresentaria o mesmo interesse que os militares em relação ao Atlântico, especialmente, considerando-se a importância com a qual a região é tratada pela defesa, em especial pela MB.

Por outro lado, de acordo com Coutinho (2022), o processo de diálogo institucional entre a Marinha Brasileira e o Ministério das Relações Exteriores tem sido gradual, através da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). Destaque-se que a MB iniciou sua aproximação com o tema política externa, mesmo sem a participação do MRE, a partir da PND de 2005 e da END de 2008, e, dessa forma, não obstante a grande importância e necessidade de diálogo institucional entre ambas as burocracias, o processo de aproximação está um tanto quanto lento. Ainda segundo Coutinho (2022, não paginado):

> Gradualmente, os documentos de Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa começaram a aproximar a defesa com a política externa. Inicialmente, ainda sem a participação do MRE, as promulgações da PND [de 2005] e da END [de 2008] tentaram instrumentalizar a relação entre defesa e política externa a partir da menção das Forças Armadas como importantes para a projeção do

> país no sistema internacional e para os objetivos do país no exterior (Ferreira, 2019). Apesar do progresso, as investidas foram realizadas sem a presença do MRE, fator que corrobora com a dicotomia entre MD e MRE [...] A partir de 2012, com a revisão da END [de 2012] ficou evidente que as Forças Armadas devem somar-se à política exterior a fim de apoiá-la internacionalmente.

Portanto, é nesse contexto de utilização da Marinha como agente de política externa e de segurança, na linha de Le Mière (2014), da diplomacia cooperativa, ou de Till (2009), da diplomacia de construção de coalizão, que este artigo busca entender o papel dos adidos navais (como representantes da MB) no fomento da BID brasileira, através do exercício da diplomacia naval nos Estados Acreditados[23], mais especificamente, nos países do Cone Sul.

8. O papel do Adido Naval

A END (Brasil, 2020b) destaca que em tempos de paz, o setor de defesa atua de maneira a contribuir para as ações de diplomacia empreendidas pelo país, o que pode ser identificado nas ações diplomáticas de defesa que visam, dentre outras coisas, ao estreitamento dos laços e conhecimento mútuo e ao desenvolvimento da cooperação, orientando o incremento do relacionamento com o setor de defesa de outros países.

Percebe-se, pois, que dentro da estrutura do setor de defesa, a MB desempenha um papel estratégico na política externa e de segurança do país, atuando como um agente de diplomacia cooperativa e de construção de coalizões, conforme os conceitos vistos anteriormente, desenvolvidos por Le Mière (2014) e Till (2009).

Os adidos navais, representantes da MB, são elementos cruciais nesse cenário. Sua atuação transcende as funções tradicionais militares, englobando a promoção de interesses nacionais e a ampliação das redes de colaboração internacional no âmbito da segurança e defesa. Por meio do exercício da diplomacia naval, esses adidos atuam nos Estados Acreditados e, como visto nas laudas prévias, podem ser empregados com um enfoque especial nos países do Cone Sul, promovendo parcerias e cooperações que potencializem a capacidade de defesa do Brasil, e que consolidem a presença estratégica

23 Estado Acreditante é aquele que envia o representante diplomático, aquele que exerce o direito de legação ativa. Estado acreditado é aquele que recebe a missão diplomática, aquele que exerce o direito de legação passiva. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/relacoes-diplomaticas/402262446>. Acesso em: 26 jul. 2024.

do Brasil na região. Os Adidos Navais na prática se tornam Embaixadores, possuindo potencial para promoção dos PRODES.

Essas ações podem ser relacionadas ao termo "diplomacia de defesa" que, segundo Cottey e Forster (2004), denota um meio alternativo e amplo de se alcançar objetivos de segurança e de política externa, que envolve o uso pacífico das forças armadas e a infraestrutura relacionada, como uma ferramenta de política externa e de segurança. Por comparação, incluem-se, nesse contexto, as adidâncias militares[24], tendo em vista que possuem tarefas específicas de assessoramento aos Ministérios da Defesa e forças armadas dos seus países, previstas no Decreto nº 8.654, de 28 de janeiro de 2016, que estabelece normas para orientar o MD e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica no trato desses assuntos (Brasil, 2016).

Esse alinhamento às características que representam os conceitos de cooperação militar envolvidos na diplomacia de defesa, associado ao fato de que as adidâncias têm por missão representar seu país junto às forças armadas dos estados aos quais estiverem acreditadas[25], sendo chefiadas por um adido de defesa ou adido militar, que é um oficial das forças armadas do país de origem, pode trazer consigo possibilidades em diversas áreas de relacionamento.

Cabe ressaltar inicialmente, nesse contexto de atuação no ambiente diplomático, que a seleção e designação dos adidos navais para compor a missão diplomática, conforme estabelecido pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 (CVRD) (Brasil, 1965), prevê privilégios e imunidades, direitos e deveres que decorrem do ato de notificação ou de acreditamento do agente diplomático pelo Estado acreditante junto ao Ministério do Exterior do Estado acreditado.

24 Segundo a MD53-I-01: Instruções Gerais para as relações entre o Ministério da Defesa e as forças armadas, o adido militar (ADIMIL) – é o assessor militar de missão diplomática, cargo este exercido por oficial das forças armadas (FA) integrante da respectiva missão para o exercício de qualquer uma das funções, como adido de defesa (ADIDEF) – adido militar que representa o MD; adido naval (ADINAV) – adido militar pertencente à Marinha e que a representa; adido do Exército (ADIEX) – adido militar pertencente ao Exército e que o representa; adido aeronáutico (ADIAER) – adido militar pertencente à Aeronáutica e que a representa; ou acumular cargos, como adido de defesa e naval (ADIDEF/NAV) – adido militar que representa o MD e a Marinha; adido de defesa, naval e do Exército (ADIDEF/NAVEX) – adido militar que representa o MD, a Marinha e o Exército; adido de defesa, naval e aeronáutico (ADIDEF/NAVAER) – adido militar que representa o MD, a Marinha e a Aeronáutica; adido de defesa, naval, do Exército e aeronáutico (ADIDEF/NAVEXAER) – adido militar que representa o MD, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica; adido naval e do Exército (ADINAVEX) – adido militar que representa a Marinha e o Exército; e adido naval e aeronáutico (ADINAVAER) – adido militar que representa a Marinha e a Aeronáutica.

25 De acordo com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 (CVRD), acreditação é o ato do governo brasileiro conferindo poderes a alguém para representar o seu Estado, na qualidade especificamente indicada, perante uma nação estrangeira ou organismo internacional.

A aceitação do agente diplomático constitui atributo da soberania do Estado acreditado, incluindo as prerrogativas do beneplácito para os adidos militares ou do acreditamento de membro do pessoal diplomático. Nessa categoria enquadram-se, nos termos do artigo 1, alínea *"e"*, os membros do pessoal diplomático da missão, ou seja, os que têm qualidade de diplomata, fixando como norma para sua caracterização serem eles assim reconhecidos pelo Estado acreditante (art. 9), por meio de consulta ou comunicação formal ao Estado acreditado (beneplácito, nos casos de adidos)[26], o que permite ao adido naval realizar interações e interlocuções diversas junto às estruturas do país em que estará lotado, caracterizando o emprego da diplomacia naval.

Especificamente, no que diz respeito à BID, suas atribuições incluem a interlocução entre a MB e as congêneres do Estado em que atuar e a colaboração para a divulgação e promoção das indústrias de PRODES e de segurança da BID brasileira, informando possíveis intenções de aquisição na área de material de defesa e de segurança, auxiliando na divulgação da participação de empresas brasileiras de PRODES em feiras e convenções (Brasil, 2016).

Nesse contexto, identifica-se a oportunidade de emprego da diplomacia naval, dentro dos espectros apresentados por Till (2009), especificamente na aplicação da construção de coligações.

9. Diplomacia e Defesa: o que demonstram as evidências empíricas?

Tendo como objetivo aportar contribuições para os estudos e pesquisas bibliográficas aqui utilizadas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com Oficiais da MB, que servem ou serviram como adidos navais na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, no período estudado, e que observaram *in loco* as interconexões que tomam e tomaram forma a partir da diplomacia naval em cada um dos países que estão ou estiveram lotados. Os resultados das entrevistas são apresentados a seguir, permitindo extrair inferências causais entre as variáveis de nossa cadeia causal.

9.1. Análise das respostas à questão 1

Quando perguntado aos adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai se, durante o período em que exerceram os cargos, *houve oportunidade de*

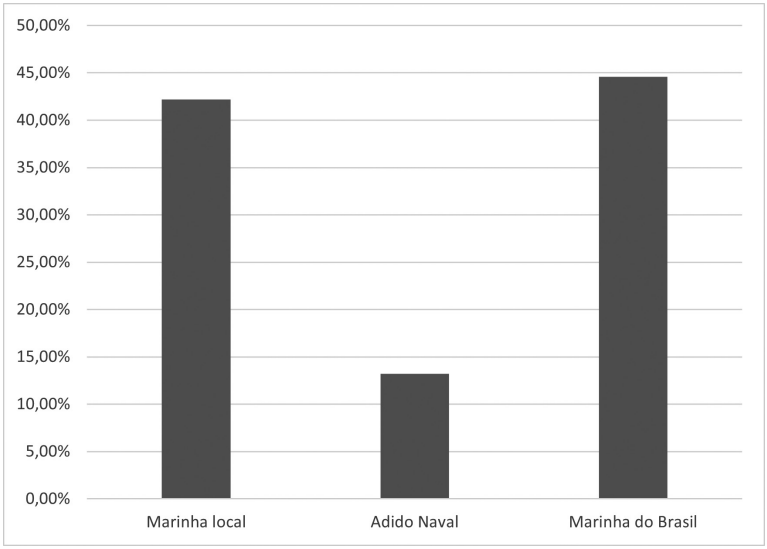
26 De forma complementar, o art. 6º do Anexo do Decreto nº 8.654/2016 (Brasil, 2016) prevê que a seleção para esse cargo requer que eles sejam ocupados por oficiais superiores nos dois últimos postos e que eles sejam possuidores do Curso de Comando e Estado-Maior ou equivalente, definido pela respectiva Força, de forma a satisfazer os requisitos indispensáveis para o exercício do cargo, sendo considerados como fatores preponderantes o grau de merecimento profissional e a aptidão para o exercício do cargo.

tratar de assuntos relacionados à BID, observa-se que 100% dos adidos navais responderam positivamente. Porém, ao analisarmos com que frequência ocorreram tais ações, essas interações não ultrapassaram uma dezena de tratativas ao ano, observando-se, também, uma diferença sutil entre as frequências com que cada adido lidou com o assunto. Tal fato pode ser analisado como uma ausência de padronização das atividades atinentes aos PRODES, por parte da vertente administrativa superior, o que poderia ser solucionado, por exemplo, por intermédio da criação de uma agenda que oriente tratativas e a frequência específica para essas abordagens, a fim de se obter resultados mais homogêneos e assertivos.

9.2. Análise das respostas à questão 2

No que tange às iniciativas das tratativas dos assuntos relacionados à BID, ao solicitar que os adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai descrevessem *de quem partiram tais iniciativas, seja por demanda da MB, da Marinha local ou por iniciativa própria do adido naval*, constatou-se que a maioria das tratativas foi realizada a partir de demanda da MB, havendo, também, uma considerável quantidade de ações por iniciativa da Marinha local, conforme se depreende do gráfico a seguir:

Gráfico 1. Questão 2 – Inciativa das demandas

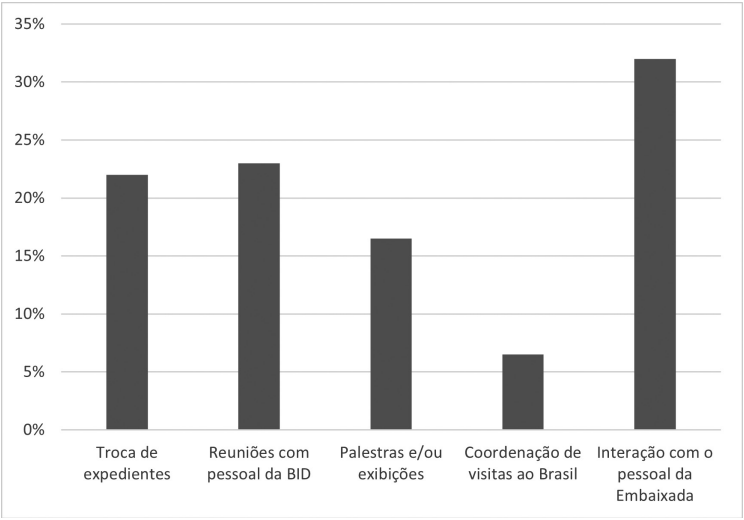


Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

9.3. Análise das respostas à questão 3

Os adidos navais de Argentina, Paraguai e Uruguai foram questionados sobre *quais mecanismos foram utilizados nas interações que trataram da BID*. Cabe ressaltar, nesse contexto de interação diplomática, a utilização de mecanismos provenientes da estrutura do MERCOSUL como uma possibilidade de incremento das interlocuções que tratem de PRODES. Como exemplo, houve a implementação de uma Declaração Conjunta elaborada entre Brasil e Argentina em 2023, que pode ser utilizada como uma ferramenta para a cooperação no campo da defesa, cujas orientações decorrentes podem ser implementadas com o apoio dos adidos navais.[27] Por fim, os resultados atinentes aos mecanismos utilizados nas interações envolvendo a BID são descritos no gráfico a seguir:

Gráfico 2. Questão 3 – Mecanismos utilizados nas interações que trataram da BID



Fonte: Elaborado pelos autores.

Note-se que, dentre as várias possibilidades listadas, destacam-se as interações do adido naval com o pessoal diplomático da Embaixada do país em que está lotado.

27 No dia 23 de janeiro de 2023, o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizou visita oficial à República Argentina em atenção a convite do Presidente daquele país na ocasião, Alberto Ángel Fernández. Reunidos em Buenos Aires, os dois Presidentes reafirmaram a aliança estratégica entre os dois países, revisaram o amplo espectro da relação bilateral e avaliaram o estado de implementação dos compromissos existentes. Nesse contexto, reiteraram sua intenção de aprofundar e intensificar o diálogo bilateral em áreas estratégicas, incluindo o setor de defesa.

9.4. Análise das respostas às questões 4, 5, 6 e 7

Quando perguntados sobre *as dificuldades encontradas para a realização das ações atinentes às tratativas dos assuntos relacionados à BID*, os aspectos apontados nas respostas das questões indicam que as maiores dificuldades encontradas, do ponto de vista dos adidos navais, são a disponibilidade de recursos materiais e financeiros para que possam dinamizar esse incremento. No que diz respeito ao *direcionamento do diálogo diretamente com o corpo diplomático da embaixada ou pelo MRE, via MB*, as respostas indicam que houve fluxo de informações e atualizações de tratativas com as forças militares locais, compartilhadas com o Embaixador do Brasil e seus assessores, incluindo as tratativas para possíveis aquisições de PRODES e coordenações para tratar do assunto em reuniões diplomáticas bilaterais.

Além desses aspectos, os adidos navais foram perguntados sobre *que outras oportunidades de melhoria identificariam para o fomento da BID*. As respostas apontam possíveis iniciativas, como o incremento das ações junto ao Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, uma melhor preparação dos adidos para a missão, no que tange à BID, e à promoção de visitas de autoridades desses estados a eventos realizados no Brasil, como por exemplo a LAAD[28].

10. Considerações finais

O artigo procurou analisar a contribuição dos adidos navais no fomento à BID, no Cone Sul do subcontinente, especificamente Argentina, Paraguai e Uruguai, entre 2021 e 2023, sob o ponto de vista da diplomacia naval, utilizando, para tal, alguns dos principais teóricos do tema – em especial Till (2009) – como apoio epistemológico na interpretação dos dados coletados, por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

Para tal, buscou-se contribuir no entendimento da correlação entre diplomacia e defesa, sendo elencadas as sinergias que apontam caminhos para a consecução dos objetivos nacionais, em especial, identificando as potencialidades do emprego dos adidos navais na promoção de PRODES no Cone Sul do subcontinente, entre 2021 e 2023.

28 A LAAD Defence & Security – Feira Internacional de Defesa e Segurança – é uma feira de defesa e segurança realizada no Brasil e que conta com o apoio institucional do Ministério da Defesa, das Forças Armadas, do Ministério da Justiça e da estrutura brasileira de Segurança Pública. A exposição reúne fabricantes e fornecedores de tecnologias para as Forças Armadas, Polícias, Forças Especiais, executivos da indústria de defesa e segurança e agências governamentais. Disponível em: <https://laadexpo.com.br/>. Acesso em: 15 out. 2024.

A pesquisa apontou que a economia azul, definida como o uso sustentável dos recursos oceânicos para promover o desenvolvimento econômico, melhorar os meios de subsistência e para garantir a saúde dos ecossistemas aquáticos integra aspectos de sustentabilidade que não eram considerados pela economia do mar tradicional. Ademais, no contexto brasileiro, a economia azul está fortemente ligada à vocação marítima do país que possui um dos maiores litorais do mundo, além de uma significativa área submarina com grande potencial de exploração, a exemplo da Elevação do Rio Grande.

Identificou-se, ainda, que o Brasil tem buscado alinhar suas capacidades marítimas com a economia azul, enfatizando o desenvolvimento da BID. Isso inclui a produção de artefatos de uso dual (civil e militar), como embarcações de patrulhamento e da marinha mercante. Apesar dos avanços, a BID enfrenta desafios, como a dificuldade de acessar mercados internacionais e a baixa utilização de instrumentos públicos de apoio à exportação. No entanto, iniciativas como a 6ª Mostra BID Brasil simbolizam o potencial de crescimento do setor, que já gera milhões de empregos e contribui para as exportações do país.

A pesquisa também analisou o papel da BID a partir da diplomacia naval como instrumento estratégico para alavancar o setor. O estudo concentrou-se na integração entre diplomacia e defesa, evidenciando que essas duas áreas são complementares, sendo fundamentais para a projeção internacional do Brasil. Foi observado que a BID tem um grande potencial de crescimento e de exportação, principalmente para os países do MERCOSUL, onde a demanda por equipamentos e serviços de defesa pode ser explorada. Nesse contexto, foi constatado que a diplomacia naval se destaca como uma ferramenta essencial para fortalecer as relações diplomáticas e militares, além de contribuir para abrir novos mercados para a indústria de defesa brasileira.

Com relação aos elementos da cadeia causal, especificamente a respeito das ações coordenadas entre a MB e o MRE como variável interveniente, identificou-se nas respostas livres dos questionários que há iniciativas no sentido de promover ações para a divulgação de PRODES, utilizando-se, para tanto, a diplomacia naval. Tal fato indica a potencialidade da interação entre a MB e o MRE.

Destaque-se, ainda, conforme as respostas às entrevistas semiestruturadas, que essa via diplomática pode ser ampliada para a obtenção de resultados mais efetivos por intermédio: 1) do incremento do fluxo de informações e atualizações de tratativas com as forças militares locais, 2) com o apoio do Embaixador do Brasil local e seus assessores, incluindo as tratativas para possíveis aquisição de PRODES e coordenações para tratar do assunto em reuniões diplomáticas bilaterais, e 3) fomento a possíveis iniciativas, como

o incremento das ações junto ao Estado-Maior Conjunto das forças armadas. Além disso, uma melhor preparação dos adidos para a missão, no que tange à BID, pode colaborar com as tarefas desempenhadas por esse ente.

Na exploração da variável dependente, a pesquisa identificou condições críticas que devem ser consideradas nas estratégias para a consecução dos objetivos nacionais, especificamente para a divulgação dos PRODES, a saber: 1) a construção de um ambiente de confiança, que é o principal aspecto da diplomacia naval; 2) promoção de interações, por intermédio de tratativas, reuniões, participação em eventos, que podem materializar o emprego da política externa sob responsabilidade do MRE, com a contribuição da MB, ampliando as potencialidades de suporte e fomento da divulgação dos PRODES e da BID. Esses aspectos são decorrentes da utilização do canal diplomático adequado e de confiabilidade estabelecida entre o adido naval e a Marinha do estado em que ele está exercendo o cargo, para tratar de assuntos relacionados aos PRODES.

Portanto, o estudo aponta que o incremento da sinergia entre defesa e diplomacia, por meio de uma atuação coordenada dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, é vital para maximizar as oportunidades da BID no Cone Sul. Nesse sentido, as adidâncias navais, além de exercerem uma função tradicional de representação diplomática, emergem como agentes estratégicos na construção de uma rede de cooperação internacional voltada para o desenvolvimento da indústria de defesa.

Por fim, durante o período analisado (2021-2023), os adidos atuaram não apenas como interlocutores entre governos e forças armadas, mas também como facilitadores de oportunidades de negócios para a BID, promovendo tecnologias, produtos e serviços da indústria militar brasileira nos mercados do Cone Sul. Esses resultados corroboram a hipótese de que a diplomacia naval, por meio das adidâncias, desempenha um papel estratégico no fortalecimento da BID, ampliando a sua presença e competitividade no cenário internacional e, também como agente impulsionador da BID, contribuindo para a inserção do Brasil em cadeias produtivas regionais.

Referências

ABREU, Guilherme Mattos de. Defesa e Diplomacia. In: Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 7. ed, 2010. Rio de Janeiro. *Suplemento Revista Villegagnon*. Rio de Janeiro: Escola Naval, 2010.

ABREU, Guilherme Mattos de. *O Setor Defesa na Política Externa Brasileira*: subsídio para o planejamento de forças. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.

ABREU, Heitor Freire de. Apoio Logístico Integrado: Peculiaridades da Indústria de Defesa e Tecnologia. *Rev. Bra. Est. Def.,* [s. *l.*], v. 2, n. 1, p. 53--72, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/download/51459/35228>. Acesso em: 15 set. 2024.

ALONSO TORRES, Darwin Alberto; URIBE-CÁCERES, Sergio. La diplomacia naval como herramienta de la política exterior y de la defensa nacional. In: RIVIERA-PAEZ, S; ESPINEL BERMUDEZ, J. R. *El poder marítimo como fundamento estratégico del desarrollo de la Nación*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2022.

ALSINA JR., João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Rev. Bras. Polít. Int.,* São Paulo, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. *Amplios anuncios de Garré sobre equipamiento y servicios para las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010. Disponível em: <https://www.zona-militar.com/foros/threads/argentina-noticias-del-ministerio-de-defensa.1991/page-345>. Acesso em: 1º set. 2024.

BANCO MUNDIAL. *A transição para uma economia azul na região das Caraíbas Orientais*. [*S. l.*]: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/results/2018/05/08/transitioning-toward-a-blue-economy-in-grenada-and-other-eastern-caribbean-states>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BERGAMASCO, Débora. Paraguai inicia negociações para compra de até seis aviões da Embraer. *CNN Brasil*. [S. l.], 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/debora-bergamasco/economia/paraguai-inicia-negociacoes-para-compra-de-ate-seis-avioes-da-embraer/>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.654 de 28 de janeiro de 2016. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. Brasília: Presidência da República,

2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8654.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Decreto n. 56.435, de 8 de junho de 1965. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Conversão da Medida Provisória nº 544, de 2011. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.600 de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Marinha. E-Navigation traz mais segurança e aprimora a navegação. *Agência Marinha de Notícias*, Rio de Janeiro, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/e-navigation-traz-mais-seguranca-e-aprimora-navegacao>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Marinha. *Plano Estratégico da Marinha* (PEM 2040). Brasília: Marinha do Brasil, 2020a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/pem2040>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda (org.). *Diplomacia Brasileira para a Paz*. Brasília: FUNAG, 2012.

CARVALHO, Andrea Bento. No enceramento deste ano, dose dupla de Cultura Oceânica: falamos sobre economia do mar e relembramos outros temas abordados pela coluna. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, dez. 2021. Disponível em: <https://cienciahoje.org.br/artigo/economia-do-mar/#:~:text=A%20economia%20do%20mar%20%C3%A9,ou%20indiretamente%20relacionadas%20ao%20mar>. Acesso em: 22 jun. 2024.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance. *Adelphi Paper*, New York, n. 365, abr. 2004.

COUTINHO, Fernanda Carvalho Calado. Diplomacia política e diplomacia naval: interoperabilidade no Atlântico Sul. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 12, Niterói. *Anais [...]* Niterói: ENABED, 2022.

CPRM Divulga Mapa da Elevação Rio Grande. *In The Mine*, [*s. l.*], 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.inthemine.com.br/site/cprm-divulga-mapa-da-elevacao-rio-grande/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. *Maritimidade nos trópicos*: por uma geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009. Disponível em: <http://www.ppggeografia.ufc.br/images/maritimidadenostropicos.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DRAB, Lech. *Defence Diplomacy*: An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State. Warsaw: War Studies University, 2018.

FERREIRA, Ronaldo. A Elevação do Rio Grande e a importância do mar para o futuro do Brasil. *Velho General*, [*s. l.*], 19 jun. 2023. Disponível em: <https://velhogeneral.com.br/2023/06/19/a-elevacao-do-rio-grande-e-a-importancia-do-mar-para-o-futuro-do-brasil/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

GARAY, Cristina Crespo. O que é a economia azul e por que ela é tão importante? [*S. l.*]: *National Geographic*, [2024]. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/o-que-e-a-economia-azul-e-por-que-ela-e-tao-importante>. Acesso em: 5 jun. 2024.

GARRÉ, Nilda. Discurso pronunciado en la "Inauguración del SINPRODE". [*S. l.*], 11 nov. 2009. Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=803>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOVERNO do Uruguai apresenta plano de defesa da indústria nacional. *Prensa Latina*, Montevidéu, 25 abr. 2024. Disponível em: <www.prensalatina.com.br/2024/04/25/governo-do-uruguai-apresenta-plano-de-defesa-da-industria-nacional/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 2024*. Londres: IISS, 2024.

IPEA. *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2016. v. 1.

KINSELLA, David. Arms Production in the Third World: An Analysis of Opportunity and Willingness. *International Interactions*, [*s. l.*], v. 26, n. 3, p. 253-286, 1999.

LE MIÈRE, Christian. *Maritime Diplomacy in 21st Century*: Drivers and Challenges. London: Routledge, 2014.

LOPES, Roberto. Paraguai dá baixa em patrulheiros com 80 anos de uso (mas mantém um de 110 anos...). *Poder Naval*, [*s. l.*], 2017. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2017/12/19/paraguai-da-baixa-em-patrulheiros-com-80-anos-de-uso-mas-mantem-um-de-110-anos/>. Acesso em: 15 set. 2024.

NEVES, Angela Nogueira; FRANCHI, Tássio. Orçamento em defesa e capacidades estratégicas: dissimilaridades entre os países da América do Sul. *Austral*: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Porto Alegre, v. 10, n. 20, jul./dez., p. 175-197, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/4492/984>. Acesso em: 15 set. 2024.

NÓBREGA, Isabela. Defesa supera 1,5 bilhão de dólares em exportações em 2021. *Ministério da Defesa – Notícias*, Brasília, DF, 8 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-supera-1-5-bilhao-de-dolares-em-exportacoes-em-2021>. Acesso em: 15 set. 2024.

PENEDOS, Maria do Rosário Valente da Silva Simões dos. *Diplomacia de defesa*: o diálogo da força ou a força do diálogo? 2014.Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.

PEREIRA, Roger. O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico. *Jornal dos Municípios*, [*s. l.*], 2021. Disponível em: <https://www.jornaldosmunicipiosap.com.br/noticia/o-que-e-a-amazonia-azul>. Acesso em: 15 set. 2024.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 2).

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*: edición 2024. RESDAL Internacional – 1. ed. Montevideo, Uruguay: RESDAL Internacional, 2024.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Unesp Digital, 2018.

SANTOS, Claudia Regina dos; POLETTE, Marcus (org.). *A Gestão Costeira Integrada no Brasil*: Histórico, Processos e Desafios, Itajaí: Univale, 2020.

SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André. *2021*: ano do início da Década do Oceano. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/2021-ano-do-inicio-da-decada-do-oceano>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SILVA, A. R. A. *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre: Palmarinca, 2018.

SILVA, G. A.; GONÇALVES, W. *Dicionário de Relações Internacionais*. 2. ed. Barueri: Manole, 2010.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. 2. ed. New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2009.

VICARA, Mariana. Até julho de 2024, exportações de produtos de defesa somaram R$8,4 bilhões superando o total do ano passado. *Ministério da Defesa – Notícias*, Brasília, DF, 3 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ate-julho-de-2024-exportacoes-de-produtos-de-defesa-somaram-r-8-4-bilhoes-superando-o-total-do-ano-passado>. Acesso em: 15 set. 2024.

WILTGEN, Guilherme. Mac Jee fecha contrato com Força Aérea Argentina para fornecimento de equipamentos de defesa. *Revista de Defesa Aérea Naval*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <www.defesaaereanaval.com.br/defesa/mac-jee-fecha-contrato-com-forca-aerea-argentina-para-fornecimento-de-equipamentos-de-defesa>. Acesso em: 5 set. 2024.

APÊNDICE – Questionário aplicado aos adidos navais da MB junto às Marinhas da Argentina, do Paraguai e do Uruguai

1. Durante o período em que o Sr. exerceu o cargo, houve oportunidade de tratar de assuntos relacionados à BID?

( ) sim. Nesse caso, com que frequência foram conduzidas essas ações?
( ) não.

1.1. Caso tenha assinalado "sim", com que frequência foram conduzidas essas ações?

2. ,O Sr. poderia descrever de quem foram as iniciativas para tratar dos assuntos relacionados à BID, de maneira percentual aproximada?

% de tratativas realizadas por demanda da MB:_____
% de tratativas realizadas em resposta a uma demanda da Marinha local:_____
% de tratativas por iniciativa própria do adido naval:_____

3. O Sr. poderia representar quais mecanismos foram utilizados nas interações que trataram da BID, de maneira percentual aproximada:

% de interações utilizando apenas troca de expedientes: _____
% de interações utilizando reuniões de trabalho: _____
% de interações assistindo ou apresentando palestras: _____
% de interações para coordenação de envio ou recepção de representantes da BID: _____
% de outros tipos de interação: _____ (quais?)

4. Quais foram as dificuldades encontradas para a realização dessas ações?

( ) disponibilidade de tempo
( ) disponibilidade de recursos financeiros e materiais
( ) outras
( ) não houve

4.1. Caso a resposta escolhida tenha sido outras, o Sr. gostaria de descrever quais foram as dificuldades encontradas para a realização dessas ações?

5. Durante o período em que o Sr. exerceu o cargo, no que tange aos assuntos relacionados à BID, houve um direcionamento ou diálogo com o corpo diplomático da embaixada ou diretamente pelo MRE, via MB? Com que frequência foram conduzidas essas ações?

6. Quais as oportunidades de melhoria vislumbradas pelo Sr. para incrementar o fomento da BID, no que diz respeito às iniciativas implementadas que possam contar como o apoio do adido naval?

7. O Sr. gostaria de fazer outras observações sobre o papel da adidância na promoção da BID?

A EMBAIXADA DO BRASIL EM BARCELONA: A TRANSFERÊNCIA DA SEDE DA CHANCELARIA BRASILEIRA PARA A CATALUNHA NA GUERRA CIVIL ESPANHOLA (1938-1939)

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a12

Fernando Sousa Leite[1]
Taísa Passoni Marçal[2]
Ivan Tamaki Monteiro de Castro[3]

Resumo

Em 1938, no auge da Guerra Civil Espanhola, a sede da Embaixada do Brasil na Espanha foi transferida de Madri para Barcelona. O Consulado-Geral na capital da Catalunha passa, então, a responder também pelos interesses políticos nacionais no país ibérico. O prédio da chancelaria em Madri é mantido em posse do Estado brasileiro e recebe fluxo de solicitantes de asilo. Ao final do conflito, há episódios de agressão, detenção e subtração de bens do último Embaixador em Madri durante a Segunda República Espanhola. Além disso, o encarregado de negócios fixa residência em Arenys de Mar e presta assistência a crianças catalãs. Esses acontecimentos expõem a atuação da diplomacia brasileira no convulsionado contexto da Guerra Civil Espanhola e antecipam posicionamento equidistante entre republicanos e nacionalistas, o que se repetiria pouco depois no início da Segunda Guerra Mundial.

Palavras-chave: Guerra Civil Espanhola; Barcelona; diplomacia brasileira; Getúlio Vargas; Francisco Franco.

1 Diplomata (Segundo-Secretário). Serve, desde 2023, como Cônsul Adjunto no Consulado-Geral do Brasil em Barcelona, onde chefia o Setor Cultural e Educacional.

2 Diplomata (Terceira-Secretária). Lotada, desde 2024, na Divisão de Biodiversidade do Ministério das Relações Exteriores.

3 Oficial de Chancelaria. Serve, desde 2022, como Vice-Cônsul no Consulado-Geral do Brasil em Barcelona, onde chefia o Setor de Administração.

Os autores agradecem os comentários e sugestões do Ministro Marcus Rector, do Conselheiro Luís Fernando Machado e da Oficial de Chancelaria Gabriela Corsino, todos atualmente lotados no Consulado-Geral do Brasil em Barcelona.

THE BRAZILIAN EMBASSY IN BARCELONA: THE TRANSFER OF THE HEADQUARTERS OF THE BRAZILIAN CHANCELLERY TO CATALONIA DURING THE SPANISH CIVIL WAR (1938-1939)

Abstract

In 1938, at the height of the Spanish Civil War, the headquarters of the Brazilian Embassy in Spain was transferred from Madrid to Barcelona. The Consulate General in the Catalan capital then became responsible for Brazil's political interests in the Iberian country. The chancellery building in Madrid remained in the possession of the Brazilian state and received an influx of asylum seekers. At the end of the conflict, there were episodes of aggression, detention and theft of property belonging to the last Ambassador in Madrid during the Second Spanish Republic. In addition, the chargé d'affaires took up residence in Arenys de Mar and provided assistance to Catalan children. These events expose the actions of Brazilian diplomacy in the convulsed context of the Spanish Civil War and anticipate an equidistant position between republicans and nationalists, which would be repeated shortly afterwards at the start of the Second World War.

Keywords: Spanish Civil War; Barcelona; Brazilian diplomacy; Getúlio Vargas; Francisco Franco.

LA EMBAJADA DE BRASIL EN BARCELONA: EL TRASLADO DE LA SEDE DE LA CANCILLERÍA BRASILEÑA A CATALUÑA DURANTE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (1938-1939)

Resumen

En 1938, en pleno apogeo de la Guerra Civil Española, la sede de la Embajada de Brasil en España se trasladó de Madrid a Barcelona. El Consulado General en la capital catalana pasó entonces a responder también por los intereses políticos nacionales en el país ibérico. El edificio de la cancillería en Madrid siguió siendo propiedad del Estado brasileño y recibió un flujo de solicitantes de asilo. Al final del conflicto, se producen episodios de agresión, detención y sustracción de bienes del último embajador en Madrid durante la Segunda República Española. Además, el encargado de negocios fija su residencia en Arenys de Mar y presta asistencia a niños catalanes. Estos acontecimientos ponen de manifiesto la actuación de la diplomacia brasileña en el convulso contexto de la Guerra Civil Española y anticipan una posición equidistante entre republicanos y nacionalistas, que se repetiría poco después, al inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Palabras clave: Guerra Civil Española; Barcelona; diplomacia brasileña; Getúlio Vargas; Francisco Franco.

Episódio pouco conhecido da história da política externa brasileira diz respeito ao período em que a Embaixada do Brasil na Espanha funcionou, por breve período, em Barcelona, e não em Madri. Ocorria no teatro espanhol aquela que passaria à história como a antessala da Segunda Guerra Mundial: a Guerra Civil Espanhola, e que anteciparia a dimensão internacional do conflito iniciado logo em seguida, entre Aliados e Eixo.

Em 17 de julho de 1936, os autodenominados "nacionalistas" sublevaram-se contra o governo republicano recém-eleito de Manuel Azaña, da Frente Popular espanhola, por acreditarem que esta representava uma ameaça comunista, contrária, portanto, aos "valores tradicionais da sociedade espanhola católica", de acordo com a historiadora Thaís Battibugli (2018, p. 43). Tinha início, assim, a Guerra Civil Espanhola, que se estenderia até 1º de abril de 1939, com a queda da Segunda República e a ascensão do caudilho Francisco Franco ao poder.

O que os revoltosos inicialmente planejaram que fosse uma rápida sublevação, um *alzamiento*, acabou por se tornar longo e desgastante conflito (Preston, 2016). Inicialmente, mesmo com a eclosão do conflito, o governo republicano manteve a sede oficial em Madri, mas, com o avanço das tropas nacionalistas, já em novembro de 1936, o governo da Segunda República decidiu trasladar temporariamente a sede para Valência, por razões de segurança.

13. Spanish Civil war 1936–39: anarchist militia in Barcelona, 1936, on an improvised armoured vehicle.

Fonte: HOBSBAWM, Eric J. *The Age of Extremes*: 1914-1991. New York: First Vintage Books, 1996.

A eclosão da conflagração acarretou consequências quase que imediatas para o funcionamento regular das representações diplomáticas do Brasil na Espanha. Como destaca Rogério de Souza Farias, em 22 de agosto de 1936, menos de dois meses depois da sublevação de 17 de julho contra a Frente Popular,

> o governo autorizou os funcionários diplomáticos e consulares na Espanha a se retirarem do país, levando os brasileiros que os quisessem acompanhar, acautelando da melhor forma os arquivos e valores existentes (Farias, 2021, p. 243).

O governo brasileiro, portanto, autorizou a evacuação dos funcionários e nacionais brasileiros do país antes mesmo que houvesse a primeira mudança de sede governamental. Ainda assim, a embaixada seguiu funcionando em Madri, chefiada por Alcebíades Peçanha, irmão do ex-presidente da República Nilo Peçanha. Em outubro de 1937, menos de um ano depois, o governo republicano estabelece a sede de seu governo em uma terceira cidade, dessa vez em Barcelona, como forma de escapar ao crescente avanço militar dos nacionalistas. Em meio ao acirramento político ocasionado pela conflagração bélica entre republicanos e nacionalistas, o embaixador Alcebíades Peçanha endereça comunicação ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil, em 11 de dezembro de 1937, em que informa a mudança da sede do governo espanhol, a Segunda República espanhola, para Barcelona (Brasil, 1937). O embaixador Peçanha optou mais uma vez por permanecer no posto até 5 de fevereiro de 1938, quando assume, como encarregado de negócios, o primeiro-secretário Carlos da Silveira Martins Ramos.

Dois meses depois, em 10 de fevereiro de 1938, Martins Ramos comunica de Barcelona que "não se justifica mais, pelo menos por ora, a nossa permanência em Madri, centro principal da trágica contenda que há quase dois anos mantém divididos a Espanha e os espanhóis em dois campos distintos" (Brasil, 1938a). No mesmo documento, Martins Ramos relata intenção, manifestada pelo próprio secretário-geral do Ministério de Estado espanhol, de que a sede da chancelaria da Embaixada fosse provisoriamente transferida para a capital da Catalunha, seguindo o "exemplo das embaixadas de Grã-Bretanha, França, Argentina, México, Bélgica, Estados Unidos da América e legações da Suécia, Holanda, Noruega, etc." (Brasil, 1938a).

A transferência da sede da Embaixada no Brasil na Espanha para Barcelona

A sede é transferida para Barcelona em 4 de março de 1938, após autorização da Secretaria de Estado das Relações Exteriores e, a partir de 25 de março de 1938, a expressão "Embaixada em Barcelona" passa a constar das comunicações oficiais. O Palácio Itamaraty, então sede do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro, começa a enviar expedientes "À Embaixada em Barcelona", com instruções específicas de como proceder em meio ao conflito espanhol, em especial no que diz respeito aos asilados recepcionados em Madri.

Os interesses políticos, consulares e administrativos do Brasil no convulsionado contexto espanhol eram tratados desde Barcelona. Não foi designado embaixador para a cidade, e os ofícios enviados ao Rio de Janeiro ainda levam a assinatura do encarregado do Consulado-Geral, Martins Ramos. Em razão de muitos temas sensíveis tratados, parte considerável dos expedientes recebem algum grau de classificação.

Ainda assim, as instalações da Embaixada foram mantidas operantes em Madri, para preservação do arquivo permanente e da biblioteca. O prédio da Embaixada também acabou ficando responsável pelos "arquivos da embaixada do Japão, que haviam sido confiados ao embaixador Peçanha pelo seu colega do Japão, quando do rompimento de relações entre aquele país e a Espanha" (Brasil, 1939a). Além disso, questão humanitária se impunha à diplomacia brasileira, uma vez que "acorreu a essa embaixada um grande número de pessoas, de ambos os sexos, algumas de nacionalidade brasileira, em busca de asilo [...] no prédio da embaixada, no Paseo de la Castellana, n. 55", de modo que se procedeu ao aluguel da "casa adjacente, n. 57, que passou a ser denominada 'o anexo', onde viveram os asilados" (Brasil, 1939a). Ao final do conflito, sessenta pessoas foram recebidas pelo embaixador Peçanha e acolhidas durante algum período nas instalações da embaixada do Brasil em Madri, "tendo permanecido a maioria até a tomada dessa capital pelas forças nacionalistas" (Brasil, 1939b), que aconteceria, finalmente, em janeiro de 1939.

Porém, antes disso, e com o passar do tempo, o encarregado de negócios em Barcelona começou a questionar a política de concessão de asilo implementada pelo Brasil em Madri. Segundo Martins Ramos, "os insubmissos, refugiados no 'anexo', não corriam perigo de nenhuma espécie, a não ser o de terem de servir nas filas do exército republicano". Além disso, para o encarregado de negócios, o Brasil sequer poderia acolher em sua embaixada adultos

sujeitos a alistamento militar, a não ser em caso de deserção. Para reforçar seu argumento de inadequação da medida tomada, Martins Ramos chega a relatar episódio de "pugilato" entre os asilados, em ofício dirigido à Secretaria de Estado (Brasil, 1938b).

A neutralidade estratégica de Vargas entre republicanos e nacionalistas

Apesar de sua simpatia com relação a Francisco Franco, Getúlio Vargas opta por não se posicionar abertamente na conflagração espanhola. Ainda que tivesse posições coincidentes com os membros da Falange franquista, o Brasil não rompeu com os republicanos durante o conflito.

A doação de *commodities* em 1936 exemplifica o posicionamento do Brasil. Nesse ano, Vargas enviou extraoficialmente café e açúcar para as tropas franquistas, gesto que lhe valeu agradecimento do próprio Franco, por meio de carta enviada de seu quartel general em Salamanca. Na missiva, identificada pela historiadora Eliane Venturini, Franco agradece

> o envio de café e açúcar para as tropas que estavam lutando contra as 'hordas marxistas'. Afirmava que a Espanha estava ligada ao Brasil por 'vínculos espirituais e afetivos'. E dizia ainda que, atendendo ao pedido de Vargas, a doação seria mantida 'dentro da mais estrita reserva' (Venturini, 2022, p. 233).

Franco demonstrava estar ciente das consequências políticas que aquela aproximação poderia acarretar ao garantir que a doação permaneceria em sigilo, razão por que sugere dar publicidade ao gesto do mandatário brasileiro somente quando as circunstâncias assim o permitissem, "para que todo o povo espanhol pudesse agradecê-lo" (Franco, 1936)[4].

Se os nacionalistas, ainda longe de conquistarem o governo, receberam seu quinhão do governo brasileiro, Vargas não deixaria de demonstrar o seu aceno à parte contrária, o governo republicano. No mesmo ano, 1936, o Brasil faz nova doação de café à Espanha, dessa vez à Segunda República (Venturini, 2022), e, dessa vez, oficialmente. O gesto ganhou repercussão no jornal catalão *La Vanguardia*. Em entrevista, o ministro das Relações Exteriores

4 A carta enviada por Franco a Vargas consta do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil. CPDOC/FGV (1936). "Carta de Francisco Franco a Getúlio Vargas agradecendo o envio de sacas de café e açúcar para suas tropas (Vol. XXIV/44). Salamanca, 26/outubro/1936". Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/correspgv2/7898>. Acesso em: 10 dez. 2023.

espanhol, Alvarez del Vayo, agradece a doação de 300 mil quilos de café, a serem "remetidos à população civil" (Brasil, 1938c).

Outro episódio que exemplifica a neutralidade está registrado em expediente datado de dezembro de 1938, no qual Martins Ramos faz uma leitura contemporânea dos eventos, que foi posteriormente confirmada em termos históricos. O expediente trata da conveniência de se designar interlocutor junto ao general Franco, em Burgos[5], a exemplo do que vinham fazendo outros países, Martins opina em favor da manutenção da neutralidade no conflito e desaconselha o estabelecimento de relações com o governo de Burgos frente ao flagrante desrespeito ao direito internacional, posição que é seguida pelo governo brasileiro.

Em 29 de dezembro de 1938, Martins Ramos envia novo ofício ao Rio de Janeiro para tratar da repatriação de brasileiros que combateram nas fileiras republicanas e que se encontravam, naquele momento, em "diversos campos de concentração estabelecidos no território da república". Segundo ele, o número, informado em comunicação anterior, de 24 brasileiros aprisionados estaria subestimado: seriam cerca de 40[6]. Nesse contingente havia "vários antigos oficiais do exército brasileiro, que estiveram envolvidos na intentona comunista de 1935, como o capitão Costa Leite, que aqui alcançou o grau de coronel do exército popular" (Brasil, 1938, d). Esses militares estavam condenados por tribunais brasileiros em razão de sua participação no levante de 1935. Ainda assim, o Brasil tinha intenção de repatriar esses nacionais.

Em despacho ao ofício de Martins Ramos, a Secretaria de Estado informava que "o governo espanhol, fiel ao compromisso assumido perante o Comitê de Não Intervenção, decidiu proceder à desmobilização e repatriação dos combatentes estrangeiros, e deseja saber se o governo brasileiro estaria de acordo em repatriar cerca de quarenta nacionais, inclusive os voluntários no exército republicano, que são em número de vinte e quatro". As despesas, no entanto, deviam correr "por conta do governo brasileiro, a partir da fronteira franco-espanhola". Outra condição estipulada pelo Brasil era que "nenhuma pena seja imposta aos repatriados". A repatriação, nesse sentido, implicava anistia na Espanha.

5 Como explica a historiadora Eliane Venturini (2018, p. 157-158), "Governo de Burgos" (também chamado de "Zona Nacional") dizia respeito ao "nome dado ao governo rebelde, cujo núcleo se instalou na cidade de Burgos, ao norte de Castilla y León".

6 Vinte e quatro dizia respeito somente ao número de voluntários do exército republicano.

A residência em Villa Carmen

Com a intensificação da Guerra Civil Espanhola e o avanço das tropas franquistas sobre a Catalunha, a degeneração das condições de segurança na capital da província, Barcelona, passa a desaconselhar a permanência de repartições diplomáticas naquela cidade. Entre os dias 16 e 18 de março de 1938, Barcelona sofreu série de ataques aéreos pelas forças italianas, em apoio aos nacionalistas, que castigaram duramente o centro da cidade e mataram milhares de pessoas (Villa, 2017).

Essas circunstâncias fizeram com que o governo republicano orientasse as representações estrangeiras a mudarem suas sedes de Barcelona para a região do Maresme, litoral ao norte daquela cidade, particularmente nos municípios de Caldes d'Estrac, Sant Vicenç de Montalt, Arenys de Mar, Premià de Dalt e Sant Andreu de Llavaneres.

Nesse contexto, foram instaladas naquela região as Embaixadas da Argentina, Bélgica, Bolívia, Bulgária, Costa Rica, Estados Unidos, França, México, Nova Zelândia, Panamá, Reino Unido, Suécia e Suíça; assim como os Consulados do Chile, Dinamarca, França e Reino Unido (Consell Comarcal del Maresme, 2023).

Martins Ramos estabelece residência em Villa Carmen, Arenys de Mar, "a cerca de 40 quilômetros de Barcelona", onde passa, juntamente com sua esposa, a "atender às necessidades das crianças mais necessitadas da localidade, oferecendo-lhes bissemanalmente, às quartas-feiras e sábados, um almoço e uma merenda". O casal atendia a crianças de 6 a 12 anos de escolas de Arenys de Mar, que compareciam à residência em grupos de até 50 estudantes. Na casa era oferecida comida obtida em Perpignan, cidade do sul da França (próximo à fronteira com a Espanha e a cerca de 200 quilômetros de Barcelona) (Consell Comarcal del Maresme, 2023, p. 77).

O diplomata sugere que a ajuda, conferida em caráter pessoal pelo casal, fosse transformada em contribuição de cunho oficial, com a criação de "El Hogar Brasileño" (Brasil, 1938e), a exemplo do que faziam outros países, como a Suécia. De acordo com Ismara Izepe de Souza,

> o Itamaraty não autorizou a formalização desse tipo de auxílio, haja vista as desconfianças que pairavam sobre os republicanos espanhóis e a alegada falta de verbas para gastos extraordinários da Secretaria de Relações Exteriores (de Souza, 2018, p, 23).

Fonte: Residência oficial do Brasil em Villa Carmen, Arenys de Mar. In: CONSELL COMARCAL DEL MARESME. *La Guerra Civil al Maresme*. Maresme: La impremta d'Argentona, S.L, p. 77, 2023.

Grupo de crianças espanholas auxiliadas por Carlos da Silveira Martins Ramos. Fotografia anexada ao ofício n.110 de Carlos da Silveira Martins Ramos, encarregado de negócios do Brasil para Oswaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores. Barcelona, 01 nov. 1938. Lata 716, maço 10364. Arquivo Histórico do Itamaraty/RJ.

Em 10 de fevereiro de 1939, após a tomada de Barcelona pelos nacionalistas, que marcaria última fase da Guerra Civil Espanhola, Martins Ramos, de Perpignan, redige uma carta ao então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Cyro de Freitas Valle. Na missiva, relata ter sido "o último diplomata estrangeiro a partir", levando o arquivo do posto. O Consulado-Geral dos Estados Unidos do Brasil em Barcelona ficaria sob a encarregatura do Cônsul-Adjunto Aluísio Magalhães, e a estrutura da residência oficial é mantida em Arenys de Mar sob os cuidados da cozinheira, de nacionalidade húngara, e dos demais contratados. O anexo da Embaixada em Madri continuava a abrigar os 40 asilados.

Ainda que denotasse hesitação, no início da carta, em avançar sua posição sobre o eventual fim do conflito, Martins Ramos não se mostrava necessariamente otimista com a deserção de um terço do exército republicano para o lado adversário, incluindo "alguns dos principais chefes militares e políticos" que abandonavam "covardemente o país", e a retomada de cidades quase sem resistência, como Tarragona, Girona, Figueras e mesmo a capital da Catalunha, Barcelona:

> O caso espanhol é tão completo, que ninguém se aventura a fazer prognósticos. A guerra civil pode ter um desfecho rápido, mas também pode demorar alguns meses mais. Ninguém previu o fim trágico do exército da Catalunha que se supunha devidamente aparelhado para resistir até o próximo verão. O próprio governo foi colhido de surpresa. E surpresas terríveis vêm tendo desde então. Nenhuma só das linhas de resistência aguentou o ataque nacionalista, apoiado por contingentes italianos poderosíssimos (Brasil, 1939d).

Em meio a esse cenário, Martins Ramos vaticinava: "Franco domina neste momento 98% da Catalunha. Amanhã provavelmente sua ocupação integral estará terminada". Ao encerrar a correspondência, Ramos abandona a postura ambígua frente aos acontecimentos:

> Repito minha opinião sobre a situação: o governo republicano está morto; o exército republicano, por sua vez, vai morrendo de inanição, por falta de comida. Valerá mesmo a pena continuarmos aqui, velando um defunto? V. saberá melhor do que eu. Mas a verdade é que me repugna emprestar a solidariedade do Brasil a meia dúzia de políticos que, por orgulho apenas, desejam prolongar essa matança que dura há quase três anos. Aliás, devo dizer que o governo republicano não se preocupa no mais mínimo conosco. Desde que abandonou

> Barcelona às pressas, perdemos todo e qualquer contato com os seus chefes (Brasil, 1939d).

Como explica Venturini (2022, p. 234), "em março do mesmo ano (1939), o Brasil reconhece Franco como o representante legítimo do povo espanhol", em consonância com o posicionamento adotado por outros países, a exemplo de França e Reino Unido. O problema dos asilados na sede da Embaixada em Madri também era resolvido; afinal, como recorda a historiadora Ismara Izepe de Souza, "antes do término da guerra, três dezenas de asilados abandonaram a representação brasileira" (de Souza, 2018, p. 26).

A atuação da diplomacia brasileira no desfecho da Guerra Civil Espanhola

Logo após a vitória de Franco, Martins Ramos é instruído pelo governo brasileiro a deixar a encarregatura de negócios da Embaixada do Brasil na Espanha. Em seu lugar, é designado Argeu de Segadas Machado Guimarães.

Em junho de 1939, consolidado o franquismo, o novo encarregado redige extenso ofício, de caráter confidencial, sobre o "perfil moral do generalíssimo Franco" (Brasil, 1939c), em que enaltece a personalidade do caudilho e seu espírito de liderança frente aos seus governados – chamado por seus soldados de "*capitán Franquito*". A admiração se estende ao comportamento de Franco, que, segundo Guimarães, "nunca fumou um cigarro, nem bebeu um copo de vinho", e que "confirmou a sentença de morte" de seu próprio cunhado, "um dos chefes da base aérea de Tetuán", no início da sublevação militar. Até mesmo a suposta benevolência do general frente à administração dos tribunais de exceção instaurados por Franco é elogiada por Argeu Guimarães:

> Para dar uma ideia: muitas dezenas de tribunais funcionam no país para proceder à "depuração" de todas as classes, sendo diárias as condenações à pena capital; nenhuma das sentenças se cumpre sem a prévia revisão do caudilho, o que, em meio de exaustivos labores, estuda todas as peças de convicção, libelos e arrazoados, em cada caso, para ter a certeza de que a justiça não é afoita, nem precária. Os condenados esperam, dessarte, até seis meses a execução da sentença que, por virtude e equanimidade do chefe do Estado, pode ser, em suprema instância, à última hora, atenuada (Brasil, 1939c).

Com posição marcadamente pró-Franco, o diplomata encerra sua correspondência endereçada ao ministro das Relações Exteriores Oswaldo Aranha com um "elogio ao caudilho":

> Singular e notável por muitos títulos, Francisco Franco encarna, no moderno ambiente espanhol, o tipo puro e clássico do "caudilho", assumindo essa palavra um elevado sentido, que não conhecemos em nosso léxico e caracteriza uma forte personalidade, guia e árbitro capaz de arrastar atrás de si todo um povo (Brasil, 1939c).

O fim da Guerra Civil Espanhola, no entanto, não implicou, imediata e consequentemente, normalização das relações diplomáticas entre Brasil e Espanha em termos práticos. Argeu Guimarães despacha inicialmente seus ofícios para o Itamaraty de San Sebastián, no País Basco, ao norte da Espanha. Por ocasião da inspeção do estado da embaixada em Madri no pós-conflito, verifica-se que haviam sido "saqueados os pertences do embaixador Peçanha e do secretário Fernandes Pinheiro" (Brasil, 1939b), deixados nas instalações da chancelaria.

O embaixador Alcebíades Peçanha foi instado a apresentar-se ao Tribunal Militar em junho de 1939, para prestar esclarecimentos sobre denúncias de maus tratos apresentadas por três testemunhas a asilados do anexo da Embaixada no começo do conflito. Além disso, "ao dirigir-se para o edifício do apartamento da embaixada foi covarde e barbaramente agredido, inclusive por oficiais[7] que o acompanhavam" (Brasil, 1939e). No mesmo dia, Peçanha é detido e aconselhado, pelo delegado do Ministério dos Negócios Estrangeiros, "a abandonar a Espanha", que "já havia sido mandado pôr em liberdade o embaixador Alcebíades Peçanha" (Brasil, 1939f), o que só ocorre cinco dias depois. O embaixador Peçanha deixa a Espanha logo após o ocorrido. De acordo com Argeu Guimarães, não se trata de episódio isolado.

> Importa assinalar, finalmente, que os casos de indelicadeza e violência contra diplomatas, em função ou não, têm se repetido na Espanha atual, acentuando-se a intransigência com que são perseguidas as pessoas que tiveram contato com as autoridades da extinta República Espanhola, ainda que contra as mesmas não prevaleça qualquer acusação especial (Brasil, 1939g).

7 Nesse caso, oficiais espanhóis.

Diante da agressão e prisão sofrida por Peçanha, o Itamaraty prepara nota verbal à Embaixada da Espanha, na qual propõe medida de reciprocidade, caso o embaixador não fosse "posto imediatamente em liberdade, e possa deixar o território espanhol cercado de todas as garantias a que tem direito". Na comunicação assinada por Macedo Soares, que "deixou de ser passada por ter sido o assunto resolvido satisfatoriamente", propunha-se "usar de inteira liberdade de ação com relação à representação diplomática espanhola no Rio de Janeiro, e nessa conformidade fará o que lhe ditarem as circunstâncias" (Brasil, 1939h).

Em 16 de novembro de 1939, com a relativa normalização das relações diplomáticas com a Espanha franquista, o Brasil envia à Embaixada em Madri telegrama em que pede para "enviar informações sobre Raimundo Fernández-Cuesta para quem o governo espanhol acaba de solicitar *agrément* como embaixador" no Brasil. No dia seguinte, Abelardo Roças responde que Fernández-Cuesta foi "ministro da Agricultura do anterior gabinete, ex-ministro, secretário da Falange, consultor jurídico da Armada e personalidade de maior destaque do *regímen* atual, tendo sido prisioneiro dos comunistas durante um ano e depois permutado". Após concessão do agrément, Raimundo Fernández-Cuesta seria o primeiro embaixador da Espanha do Brasil durante a ditadura de Francisco Franco, regime que duraria até 1975.

A vitória de Franco animou a campanha da Alemanha de Hitler e da Itália de Mussolini na Segunda Guerra Mundial. No entender de Julián Casanova (2007, p. 261), o cenário internacional do final da década de 1930 reunia condições que não propiciavam a paz, o que afetou significativamente a duração e o desenlace dos eventos da Guerra Civil Espanhola. Em igual sentido, Paulo Roberto de Almeida (2022, p. 164) afirma que o conflito foi "uma guerra civil internacional, ainda que travada essencialmente no território europeu". Assim como fazia Portugal salazarista, o caudilho espanhol optou por se manter neutro no conflito e logrou estender seu regime até 1975. Getúlio Vargas, por sua vez, foi instado a abandonar a equidistância pragmática e a declarar guerra ao Eixo em 1942, em consonância com o posicionamento adotado pelos Estados Unidos e parte significativa dos países da América Latina. A participação do Brasil no conflito, que expressava a incoerência entre o combate a regimes fascistas no exterior e a manutenção do Estado Novo internamente, seria apontada como uma das causas que acarretaria a derrocada de Vargas em 1945.

Com o fim do conflito, o proprietário do prédio sede da chancelaria brasileira em Madri pede ao Itamaraty que "desocupe o prédio do Paseo de la Castellana n. 57, a fim de habitá-lo" (Brasil, 1939h). A representação brasileira

deixa o endereço de Castellana em 1941 e, desde então, localiza-se na calle Fernando El Santo, nº 6, imóvel adquirido em caráter definitivo em 1944[8], onde funciona até hoje.

Fonte: "Edifício da Embaixada do Brasil em Madri". Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-madri/madri-arquivos/historia-do-edificio-da-embaixada>. Acesso em: 29 nov. 2024.

A atuação da diplomacia brasileira na Espanha no período da Guerra Civil reflete traço identificado pela historiografia na política externa do governo Vargas. De certo modo, o "jogo duplo" (Cervo e Bueno, 2011), a "equidistância pragmática" (Moura, 1980) ou o que chamamos aqui de "neutralidade estratégica" podem ser identificados nos gestos feitos a cada um dos campos envolvidos no conflito, a nacionalistas e republicanos. Por um lado, o reconhecimento legal ao governo da Segunda República até o final do conflito – inclusive com a mudança de sede da Embaixada em Madri para Barcelona e, por fim, a Arenys de Mar, ao norte daquela cidade –, com a vitória das tropas franquistas; por outro, a doação de café e açúcar aos revoltosos (Venturini, 2022).

Além disso, a concessão de asilo, em Madri, a nacionalistas, fugitivos do regime republicano (Souza, 2018), e a acolhida, em Arenys de Mar, a

8 Ver: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-madri/madri-arquivos/historia-do-edificio-da-embaixada>. Acesso em: 29 nov. 2024.

crianças, grupo agudamente afetado pelas consequências de conflitos armados também corroboram a atitude equidistante do Itamaraty em meio ao conflito. As "contradições existentes no seio do próprio governo" (Cervo e Bueno, 2011, p. 252), com atores mais ou menos inclinados aos Estados Unidos ou à Alemanha, podem ser observadas também nas leituras e posições adotadas frente a nacionalistas e republicanos na Espanha.

O Consulado-Geral do Brasil em Barcelona no pós-Guerra Civil Espanhola

O Consulado-Geral em Barcelona foi o primeiro posto do diplomata João Cabral de Melo Neto, que morou na cidade inicialmente entre 1947 e 1950, onde serviu como vice-cônsul e publicou *O cão sem plumas*. O poeta volta a residir na capital catalã entre 1967 e 1970, quando exerce o cargo de cônsul-geral. Nesse período, a representação consular brasileira estava situada no "*rascacielos* Urquinaona", também conhecido como edifício Fàbregas, na Praça Urquinaona, como relembra o professor Basilio Losada Castro (2009).

O poeta dinamizou a vida cultural de Barcelona em seus anos mais difíceis, de acordo com Losada Castro. Em um país dominado pelo signo do franquismo, Cabral mantém relações de amizade com expoentes do movimento vanguardista *Dal al Set*, como Joan Brossa, Antoni Tàpies e Joan Ponç, entre outros. Nas palavras de Brossa acerca de João Cabral,

> Sua ideia era que a poesia deveria indicar um caminho de crítica social, mas sem jamais se submeter a qualquer teoria. Era algo muito inteligente, algo que naquele momento, final dos anos 40, começo dos anos 50, não era discutido pelos artistas de Barcelona. Vivíamos muito limitados durante o franquismo e ele abriu novas perspectivas para nós com suas ideias. Cabral vivia a sua época e a gente não [...] (Losada Castro, 2009)

João Cabral escreve, ainda, um livro sobre o artista Joan Miró, seu amigo pessoal[9].

9 A obra foi editada pela Casa Amèrica Catalunya, instituição que existe desde 1911, com o intuito de divulgar a cultura de países da América Latina na Catalunha, notadamente por meio de festivais de literatura, o "KM Amèrica", e de cinema, o "LATcinema Fest", além de realizar exposições, seminários e outros eventos culturais, frequentemente com presença de artistas e obras brasileiros. Sua atual diretora-geral, a jornalista, editora e escritora Marta Nin, residiu no Brasil por dois anos e mantém vínculos com o país, que visita com frequência. Foi condecorada, em 2023, com a Ordem de Rio Branco. Nota dos autores.

Como descreve o historiador britânico Eric Hobsbawm, a Guerra Civil espanhola havia tornado o país ibérico "parte da vida de todos os de minha geração". A eclosão da Guerra Civil espanhola denunciava o fracasso do multilateralismo proposto pela Liga das Nações, que optou pela não intervenção no país ibérico. A vitória do general Franco, segundo Eric Hobsbawm (1996), não teve consequências globais significativas – apenas manteve a Espanha (e Portugal) em isolamento internacional por mais 30 anos. De acordo com Hobsbawm (2002, p. 371), a Espanha,

> Apesar de tudo, depois de 1945 era ainda um país estranho para os demais europeus. Na imaginação de todos nós pertencia ainda a um curioso reino no qual as imagens de revolução, guerra e derrota em paisagens áridas ficavam sobrepostas a imagens de exotismo – flamenco, castanholas, touradas, Carmen, Don José, Escamillo – e às de uma "hispanidade" genérica – Don Quixote, honra, orgulho e silêncio.

A decisão de abertura do Consulado-Geral do Brasil em Barcelona remonta ao século XIX, no contexto pós-independência do Brasil. Em 20 de maio de 1826, Felipe José Ribeiro foi o primeiro representante designado, por decreto do Imperador D. Pedro I, para exercer as funções de cônsul do Brasil em Barcelona. Ribeiro, no entanto, não consegue ser acreditado pela Espanha, uma vez que o Brasil somente obteria reconhecimento espanhol como nação independente em 1834, por resolução da então rainha regente espanhola Maria Cristina, após a morte de Fernando VII, em 1833. A existência ininterrupta de representação brasileira em Barcelona é verificada somente a partir de 1846, inicialmente como Vice-Consulado e, desde 1881, como Consulado-Geral.

O ensino de português por instituição oficial brasileira em Barcelona tem início informal em 1963, por iniciativa do então cônsul-geral. As aulas eram ministradas em instalação do Consulado-Geral (Calle Junqueras, 18) como atividade complementar de funcionários e de contratados locais. Em 1975, foi firmado contrato para aluguel de sala na prestigiada Casa Amatller, ao lado da Casa Batlló, ponto turístico situado na conhecida Avenida Passeio de Grácia, onde, assim como o centro cultural precedente, o atual Instituto Guimarães Rosa em Barcelona funciona até hoje, com demanda crescente por ensino de português na região. Em 2021, foi estabelecido o Programa de Leitorado Guimarães Rosa junto à renomada Universidade Autônoma de Barcelona, o que confere ainda mais relevo à cooperação educacional na Catalunha.

A transferência da sede da chancelaria brasileira para a Catalunha durante a Guerra Civil Espanhola ainda é episódio pouco conhecido desses 200 anos de história do Consulado-Geral do Brasil em Barcelona. A presença constante da representação consular do Brasil em Barcelona, com setores de promoção comercial e cultural, além de ciência, tecnologia e inovação, e com comunidade estimada em mais de 80 mil consulentes em 2024[10], expõe a continuidade da atuação internacional do país, em consonância com os princípios constitucionais estabelecidos. Por fim, o estudo da atuação do governo Vargas no contexto da Guerra Civil Espanhola antecipa a postura de neutralidade estratégica que viria a ser adotada na Segunda Guerra Mundial, como se depreende das doações de café e açúcar tanto para republicanos quanto para nacionalistas – ainda que sob sigilo neste caso –, e merece seção especial na história da política externa do Brasil.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil no turbilhão da guerra civil espanhola. In: SOUZA, Ismara Izepe de; OLIVEIRA, Angela Meirelles de; SILVA, Matheus Cardoso da (org.). *A Guerra Civil espanhola e as Américas*. 1. ed. São Paulo: Todas as Musas, 2022, v. 1, p. 161-196.

BATTIBUGLI, Thaís. A Guerra Civil Espanhola e a solidariedade antifascista brasileira. In: GUTIERREZ, Horácio; URQUIDI,Vivian; NEPOMUCENO, Margarida; LAGO, Mayra Coan (org.). *A Guerra Civil Espanhola e a América Latina*. 1. ed. São Paulo: Terceira Margem, 2018, v. 1, p. 31-58.

BRASIL. Ofício n. 64 da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado. 11 dez. 1937 [*Índice:*] Mudança da sede do governo para Barcelona. Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI) 30/2/1, 1937.

BRASIL. Ofício n. 05 da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil em Barcelona para a Secretaria de Estado. 10 fev. 1938. [*Índice:*] Mudança da sede da chancelaria da embaixada para Barcelona. AHI 30/2/1, 1938a.

10 Com jurisdição que se estende desde o País Basco (Álava, Guipúzcoa e Vizcaya), ao Norte, até Murcia (Murcia), ao Sul, o Consulado-Geral do Brasil em Barcelona compreende também as comunidades autônomas de Aragão (Huesca, Teruel e Zaragoza), Baleares (Ibiza, Mallorca e Menorca), Catalunha (Barcelona, Girona, Lérida e Tarragona), Comunidade Valenciana (Alicante, Castellón e Valência), La Rioja (Rioja), Navarra (Navarra) e Principado de Andorra. Nota dos autores.

BRASIL. Ofício n. 130, de Barcelona para a Secretaria de Estado. [*Índice*:] Cena de pugilato no "anexo". 29 nov. 1938. AJI L711 M10326, 1938b.

BRASIL. Ofício n. 85, de Barcelona para a Secretaria de Estado. [*Índice*:] Donativo de café brasileiro à Espanha.26 out. 1938. AHI 54/3/6, 1938c.

BRASIL. Ofício n. 140, da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil em Barcelona para a Secretaria de Estado. 29 dez. 1938. [*Índice*:] Repatriação de brasileiros que combateram nas filas republicanas. AHI 30/2/1, 1938d.

BRASIL. Ofício n. 110, de Barcelona para a Secretaria de Estado. 1º nov. 1938. [*Índice:*] "Assistência às crianças necessitadas de Arenys de Mar". AHI 30/2/1, 1938e.

BRASIL. Despacho n. NP/4 601.3 (84) 360.1 (569), da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para o Encarregado do Consulado-Geral em Barcelona. 1º abr. 1939. [*Índice*]: Estado da embaixada em Madri. AHI 31/4/2, 1939a.

BRASIL. Despacho n. NP/4 601.3 (84) 360.1 (569), da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para o Encarregado do Consulado-Geral em Barcelona. 1º abr. 1939. [*Índice*]: Estado da embaixada em Madri. AHI 31/4/2, 1939b.

BRASIL. Ofício n. 69, da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil (San Sebastián) para a Secretaria de Estado. [*Índice:*] "Perfil moral do generalíssimo Franco". 10 jun. 1939. AHI 30/2/2, 1939c.

BRASIL. Carta de Carlos da Silveira Martins Ramos para Cyro de Freitas Valle. 10 fev. 1939. AHI L716 M10364., 1939d.

BRASIL. Telegrama n. 84. Da Embaixada em Madri – San Sebastián para a Secretaria de Estado. [*Índice*:] "Detenção embaixador Alcebíades Peçanha". 30 jun. 1939. AHI 31/5/1, 1939e.

BRASIL. Telegrama n. 85. Da Embaixada em Madri – San Sebastián para a Secretaria de Estado. [*Índice*:] "Detenção embaixador Alcebíades Peçanha". 30 jun. 1939. AHI 31/5/1, 1939f.

BRASIL. Ofício n. 87. Da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil – San Sebastián para a Secretaria de Estado. [*Índice*:] "As autoridades espanholas e os brasileiros". 12 jul. 1939. AHI 30/2/2, 1939g.

BRASIL. Nota Verbal à Embaixada da Espanha (Senhor José de Carcer y Lassance, Encarregado de Negócios interino da Espanha). [*Índice*:] Incidente Alcebíades Peçanha. 13 jul de 1939. 601.3(84) 312.4. Nota não enviada, 1939h.

BUSSALLEU, Jacint Arxer i; TORRES, Estanislau. *La guerra civil a Arenys de Mar.* Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999.

CASANOVA, Julián. *História de España volumen 8*: República y guerra civil. Espanha: Crítica/Marcial Pons, 2007.

CASTRO, Basilio Lousada. Cabral de Melo y España. In: CENTRO DE CULTURAL DO BRASIL EM BARCELONA. *Homenaje a João Cabral de Melo Neto*. Barcelona, 2009.

CENTRO DE CULTURAL DO BRASIL EM BARCELONA. *Homenaje a João Cabral de Melo Neto*. Barcelona, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CHDD. O Brasil na trama da Guerra Civil Espanhola (1936-1939*)*. *Cadernos do CHDD*, Ano XVII, n. 33. Brasília: FUNAG, 2018.

CONSELL COMARCAL DEL MARESME. *La Guerra Civil al Maresme*. Maresme: La impremta d'Argentona, S.L, 2023.

CPDOC/FGV. "Carta de Francisco Franco a Getúlio Vargas agradecendo o envio de sacas de café e açúcar para suas tropas (Vol. XXIV/44). Salamanca, 26/outubro/1936". Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/correspgv2/7898>. Acesso em: 10 dez. 2023.

FUNAG. *Legações e embaixadas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. *Tempos interessantes*: uma vida no século XX. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. *The Age of Extremes*: 1914-1991. New York: First Vintage Books, 1996.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PRESTON, Paul. *The Spanish Civil War*. London: William Collins, 2016.

DE SOUZA, Ismara Izepe. O Brasil na trama do conflito: sociedade e governo diante da guerra civil da Espanha (1936-1939). In: GUTIERREZ, Horácio; URQUIDI, Vivian; NEPOMUCENO, Margarida; LAGO, Mayra Coan (org.). *A Guerra Civil Espanhola e a América Latina*. 1. ed. São Paulo: Terceira Margem, 2018, v. 1, p. 10-30.

VENTURINI, Eliane. *Arriba España!*: Brasileiros no Exército de Franco. In: GUTIERREZ, Horácio; URQUIDI, Vivian; NEPOMUCENO, Margarida; LAGO, Mayra Coan (org.). *A Guerra Civil Espanhola e a América Latina*. 1. ed. São Paulo: Terceira Margem, 2018, v. 1, p. 154-166.

VENTURINI, Eliane. As relações entre os governos fascistizados de Franco e Vargas no contexto da Guerra Civil Espanhola (1936-1939). *Locus: Revista de História*, v. 28, n. 2, p. 223-237, 2022.

VILLA, Laia Galego. Els bombardeigs de Barcelona durant la guerra civil: historiografia i memoralització. *Índice Histórico Español,* n. 130, 2017, p. 13-37. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/IHE/article/view/21379/29262>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DA CONSTRUÇÃO DE PONTES AO *DESIGN* DE CHIPS: A DIPLOMACIA DOS CHIPS BRASIL-MALÁSIA E A NECESSIDADE DE INOVAR NAS RELAÇÕES BILATERAIS COM PAÍSES DO SUL GLOBAL

DOI: 10.61623/cpe.v11n16.a13

Luiz Guilherme Costa Koury[1]

Resumo

O artigo registra, como estudo de caso, os esforços empreendidos desde 2023 para desenvolver agenda bilateral em semicondutores entre Brasil e Malásia. Denominada diplomacia dos chips, a iniciativa procurou aproveitar contexto político favorável e utilizou a diplomacia da inovação como instrumento para, após analisar as características do setor nos dois países, apoiar ações alinhadas às prioridades das políticas industriais brasileira e malásia. A experiência descrita motivou reflexão sobre a necessidade de que, em suas relações bilaterais com países do Sul Global, o Brasil busque promover, por meio de abordagem exploratória e horizontal, formas inovadoras de articulação para identificar oportunidades concretas de colaboração.

Palavras-chave: Sul Global; Relações bilaterais; Semicondutores; Diplomacia da Inovação; Malásia.

1 Ingressou na carreira diplomática em 2009. Desde março de 2023, está lotado na Embaixada do Brasil em Kuala Lumpur, onde chefia o Setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (Sectec). As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

FROM BUILDING BRIDGES TO DESIGNING CHIPS: BRAZIL-MALAYSIA CHIP DIPLOMACY AND THE NEED TO INNOVATE IN BILATERAL RELATIONS WITH COUNTRIES IN THE GLOBAL SOUTH

Abstract

The article records, as a case study, the efforts undertaken since 2023 to develop a bilateral agenda on semiconductors between Brazil and Malaysia. Known as chip diplomacy, the initiative sought to take advantage of a favorable political context and used innovation diplomacy as a tool to support actions aligned with the priorities of Brazilian and Malaysian industrial policies, after analyzing the characteristics of the sector in both countries. The experience described prompted reflection on the need for Brazil, in its bilateral relations with countries in the Global South, to seek to promote, through an exploratory and horizontal approach, innovative forms of coordination to identify concrete opportunities for collaboration.

Keywords: Global South; Bilateral relations; Semiconductors; Innovation diplomacy; Malaysia.

DE TENDER PUENTES A DISEÑAR CHIPS: LA DIPLOMACIA DE LOS CHIPS ENTRE BRASIL Y MALASIA Y LA NECESIDAD DE INNOVAR EN LAS RELACIONES BILATERALES CON LOS PAÍSES DEL SUR GLOBAL

Resumen

El artículo recoge, a modo de estudio de caso, los esfuerzos realizados desde 2023 para desarrollar una agenda bilateral sobre semiconductores entre Brasil y Malasia. Conocida como "diplomacia de los chips", la iniciativa buscaba aprovechar un contexto político favorable y utilizaba la diplomacia de la innovación como herramienta para apoyar acciones alineadas con las prioridades de las políticas industriales de Brasil y Malasia, tras analizar las características del sector en ambos países. La experiencia descrita suscitó una reflexión sobre la necesidad de que Brasil, en sus relaciones bilaterales con los países del Sur Global, busque promover, a través de un enfoque exploratorio y horizontal, formas innovadoras de coordinación para identificar oportunidades concretas de colaboración.

Palabras clave: Sur Global; Relaciones bilaterales; Semiconductores; Diplomacia de la innovación; Malasia.

1. Introdução: da construção de pontes ao *design* de chips

Chips e diplomacia são temas cujo funcionamento é difícil de explicar. O processo de fabricação de semicondutores é caracterizado pela precisão absoluta, enquanto a atividade diplomática pode ser, na prática, flexível e dinâmica. Tradicionalmente, os termos parecem distantes: engenheiros podem ter interesse em compreender as características da política internacional, mas não era comum, ao menos até recentemente, pensar em profissionais de relações internacionais procurando entender as etapas da cadeia de produção de semicondutores.

Ao menos no debate público, foi a guerra que, antes da diplomacia, primeiro se aproximou dos chips. A expressão "guerra dos chips", consagrada no já clássico livro de mesmo nome do professor norte-americano Chris Miller, passou a ser cada vez mais repetida, por capturar a gravidade dos desafios contemporâneos envolvendo os semicondutores.

A tensão geopolítica entre Estados Unidos e China está diretamente ligada à concentração de etapa essencial da cadeia produtiva em Taiwan. A disputa pela capacidade de liderar a evolução tecnológica do setor, cujo valor global estimado para 2029 alcança US$ 1 trilhão, tem impacto em múltiplas indústrias em várias partes do globo.

A disrupção no abastecimento de semicondutores causada pela pandemia de covid-19, além de evidenciar a complexidade da cadeia de produção, afetou diversos países, incluindo o Brasil. Apesar disso, a "guerra dos chips" tende a ser retratada principalmente como questão restrita ao jogo entre as grandes potências e a alguns outros países desenvolvidos. Ao Sul Global, em regra, caberia papel coadjuvante, sem muito espaço de atuação.

Este artigo procura aproximar temas tradicionalmente distantes e de difícil definição – chips e diplomacia – em perspectiva distinta – do Sul Global – daquela em que geralmente são apresentados. Vale ressaltar que os termos são intencionalmente empregados de forma panorâmica, e por vezes metafórica, na proporção em que se relacionam com os argumentos principais do texto.

Chips, semicondutores e circuitos integrados serão utilizados como sinônimos. Referem-se aos componentes, feitos com materiais semicondutores, como o silício, capazes de controlar o fluxo de corrente elétrica em dispositivos eletrônicos. Reúnem várias peças, como os transistores, que, interligadas em circuito integrado, em um chip, executam tarefas diversas, como armazenar dados, processar informações ou controlar sinais. Estão presentes em

eletrodomésticos, TVs, celulares, carros, satélites e desempenham papel central na infraestrutura para a inteligência artificial.

A diplomacia costuma ser caracterizada, de forma metafórica, como uma atividade que procura construir pontes. É uma maneira simplificada de explicar que o ofício diplomático procura criar condições para aproximar povos e culturas e estabelecer conexões duradouras entre países. Esse objetivo continua válido e necessário, certamente cada vez mais necessário.

Uma das tendências mais relevantes da política internacional contemporânea, marcada por múltiplas crises, inclusive a "guerra dos chips", é o fato de que o Sul Global tem buscado aprofundar sua articulação para fazer valer seus interesses. Esse esforço ocorre, de forma mais evidente, por meio de coalizões com atuação em diversos fóruns internacionais. Um dos argumentos do texto é de que é necessário ir além do engajamento multilateral. É preciso encontrar formas efetivas de colaboração também nas relações bilaterais com países desse grupo.

Em tal contexto, pode ser propício atualizar, no século XXI, a metáfora que busca explicar a diplomacia: além construir pontes, é essencial promover o *design* de chips. No caso dos semicondutores, o *design* de um chip exige projetar o circuito integrado que coordenará as milhões de interrelações entre seus diversos componentes eletrônicos. Uma diplomacia que promova o *design* de chips deve ser capaz de articular, de forma proativa, relações inovadoras com múltiplos atores públicos e privados.

A diplomacia da inovação pode ser instrumento para que, no Brasil, o Itamaraty siga construindo pontes, mas também promova infraestruturas de interação mais sofisticadas, sobretudo na relação bilateral com países do Sul Global. Naturalmente, não se defende – nem seria viável – uma agenda bilateral em semicondutores com todos os países.

O *design* de chips, por sua complexidade tecnológica, relevância em termos de soberania, sustentabilidade e desenvolvimento industrial, serve como símbolo. Reflete a necessidade de que a atuação diplomática, a despeito de conjuntura geopolítica desfavorável (ou justamente por isso), tenha como prioridade estruturar dinâmicas inovadoras alinhadas a objetivos estratégicos nacionais.

A diplomacia dos chips entre Brasil e Malásia é apresentada como estudo de caso. Os esforços empreendidos, desde 2023, para desenvolver agenda em semicondutores contribuíram para agregar valor ao relacionamento bilateral. Além de temas tradicionais, como comércio, agricultura e investimentos, passaram a ser discutidas iniciativas concretas que estão em linha com as políticas industriais dos dois países. Apesar de determinada por contexto

específico, a experiência Brasil-Malásia pode ser útil para que novas parcerias possam ser desenvolvidas com outros países do Sul Global.

Do ponto de vista de estrutura, após a introdução, serão tratados o contexto que favoreceu o lançamento da agenda bilateral de semicondutores; a diplomacia da inovação como instrumento para o desenvolvimento do tema; as características dos semicondutores na Malásia e no Brasil; e os parâmetros para a colaboração bilateral. As seções finais contêm um balanço parcial da diplomacia dos chips entre Brasil e Malásia e reflexão sobre as relações bilaterais do Brasil com países do Sul Global.

2. O discurso diplomático para sintetizar o contexto

Para compreender a aproximação em semicondutores entre Brasil e Malásia, vale refletir inicialmente sobre onde se situa, na perspectiva mais ampla da política externa brasileira, a relação bilateral entre os países, bem como sobre as circunstâncias que permitiram e favoreceram o desenvolvimento dessa agenda.

Com a ressalva do recorte temporal recente, pode-se dizer que as relações bilaterais, estabelecidas em 1959, dois anos após a independência da Malásia, ganharam impulso no segundo semestre de 2022, quando o Brasil se tornou Parceiro de Diálogo Setorial da Associação de Países do Sudeste Asiático, a ASEAN. Do ponto de vista de sinalização política, esse novo *status* representou o reconhecimento brasileiro do dinamismo econômico dessa parte do mundo e o interesse em aproximar-se dos países da região.

Naquele mesmo período, por razões não necessariamente relacionadas, observava-se pressão política para o Brasil aumentar sua presença diplomática no Sudeste Asiático. Vinha do Congresso Nacional a defesa mais enfática da necessidade de "reavaliação estratégica" da lotação das embaixadas, para que "levassem em conta os dados da balança comercial" (Abreu, 2021). Do ponto de vista quantitativo[2], tornava-se evidente a relevância crescente do mercado asiático para comércio exterior brasileiro, em especial para o setor agroexportador.

A cobrança política pode ser apontada como um dos principais fatores que motivaram a decisão, em 2022, de aumentar a lotação de diplomatas em

2 Em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 20 de maio de 2025, o chanceler Mauro Vieira destacou que, entre 2004 e 2024, o volume de comércio entre o Brasil e a ASEAN cresceu mais de dez vezes. Em 2024, alcançou US$ 37 bilhões, com superávit para o Brasil de US$ 15 bilhões. A ASEAN já é o quarto maior destino das exportações brasileiras (depois de China, EUA e União Europeia).

embaixadas brasileiras no Sudeste Asiático. No caso de Kuala Lumpur, de 1 embaixador e 2 secretários no início de 2021, a Embaixada passou a contar, no papel, em 2022 e, na prática, a partir do primeiro semestre de 2023, com 1 embaixador, 1 ministro-conselheiro e 4 secretários[3].

O aumento de lotação permite, ao menos em tese, ampliar as áreas de atuação do Posto, além de facilitar os esforços para aprofundar os laços político-diplomáticos e reforçar e diversificar os fluxos comerciais. Contar com quadro adequado de recursos humanos não é necessariamente suficiente para, por si só, no jargão diplomático, "elevar o perfil da relação". No caso das relações com a Malásia, felizmente, houve coincidência, muitas vezes rara de se observar, entre boas condições materiais e uma conjuntura extremamente propícia para conferir maior densidade ao relacionamento.

Assumiram, quase na mesma época, em novembro de 2022, no caso da Malásia, e em janeiro de 2023, no Brasil, dois novos governos. Em linhas gerais, ambos possuem prioridades políticas semelhantes internamente e demonstram convergência de posições sobre diversos temas da agenda internacional, como governança global, mudança do clima, paz e segurança e relevância do Sul Global.

Como fator de atração, os mandatos de Anwar Ibrahim e Luiz Inácio Lula da Silva seriam marcados por fatos importantes na agenda externa: em 2025, enquanto a Malásia preside de forma rotativa a ASEAN, o Brasil sedia a COP30, em Belém do Pará, e exerce a presidência rotativa do BRICS, justamente no ano em que a Malásia se tornou oficialmente país parceiro do mecanismo.

Questões pessoais facilitaram a aproximação. Como elemento de *soft power* para o Brasil, e não negligenciável, sobretudo em países nos quais há ainda relativo desconhecimento sobre o país, o presidente Lula goza de muito prestígio na Malásia, e, particularmente, junto ao primeiro-ministro Anwar Ibrahim. Por meio da rede de contatos que formou e do acesso a autoridades locais, o então embaixador do Brasil na Malásia, Ary Norton de Murat Quintella, pôde atuar para ampliar a percepção em Kuala Lumpur acerca da oportunidade que se apresentava para estreitamento dos laços bilaterais.

Do ponto de vista diplomático, a aproximação entre dois países pode ser mensurada pelo número de visitas de alto nível – a mera realização de encontros não indica agenda densa, mas pode ser bom indicativo. No caso de Brasil e Malásia, verificou-se número inédito de interações entre autoridades dos dois países, com destaques para a visita do primeiro-ministro Anwar

3 É a seguinte a configuração atual da Embaixada: 1 embaixador, 4 secretários e 1 adido agrícola - essa última posição foi criada em dezembro de 2024 e é ocupada por servidor de carreira do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (BRASIL, MRE. Portarias, 2022-2024).

Ibrahim ao Rio de Janeiro, para participar da Cúpula do G20, em novembro de 2024, ocasião em que manteve reunião bilateral com o presidente Lula; e para a projetada participação do presidente Lula na Cúpula da ASEAN, em outubro de 2025, que romperá hiato de 30 anos sem visitas presidenciais à Malásia[4].

Os fatos brevemente descritos acima não se encadeiam espontaneamente. O discurso diplomático é ferramenta essencial para conferir coesão e atribuir sentido político aos acontecimentos, mesmo quando construído de forma concomitante com o desenrolar dos acontecimentos ou *a posteriori*.

O discurso diplomático sintetizou da seguinte forma o potencial identificado nas relações bilaterais: fatores conjunturais (como a presidência brasileira do G20, do BRICS e da COP30, e a presidência malásia da ASEAN) e fatores estruturais (como os dois países serem mega diversos, em desenvolvimento e do Sul Global) geram convergência de prioridades e de posições e oferecem oportunidade inédita para que Brasil e Malásia explorem novos temas em conjunto, como mudança do clima, saúde, energia, defesa e ciência, tecnologia e inovação – e, dentro desse último, semicondutores.

A diplomacia dos chips entre Brasil e Malásia, por um lado, beneficia-se do contexto favorável, articulado pelo discurso diplomático, para ser lançada e, por outro lado, ao ser exemplo concreto do que se destacava no discurso, contribui para reforçar a percepção acerca da oportunidade de conferir maior densidade às relações bilaterais.

3. A diplomacia da inovação como instrumento

A diplomacia da inovação ofereceu o marco conceitual e as orientações práticas – um "mapa do caminho" – para que, aproveitando as condições materiais e o contexto político favorável, fossem exploradas as possibilidades de uma agenda de semicondutores entre o Brasil e a Malásia.

Existem trabalhos acadêmicos que detalham a adoção da expressão na prática diplomática brasileira (Machado, 2023; 2024; Pinto, 2020). Tomando como referência esses antecedentes e publicações do próprio MRE, é possível considerar que a diplomacia da inovação conduzida pelo Itamaraty, ao reconhecer a inovação tecnológica como interesse nacional estratégico do Estado brasileiro, utiliza as ferramentas da diplomacia para promover a inserção qualificada do país no cenário internacional de ciência, tecnologia e inovação.

4 Antes da Cúpula da ASEAN, o primeiro-ministro malásio deverá retornar ao Rio de Janeiro, em julho de 2025, para participar da Cúpula do BRICS.

Elemento central para implantação do conceito foi a criação, em 2017, do Programa de Diplomacia da Inovação, o PDI. O Programa é composto por atividades de promoção tecnológica desenvolvidas pelos setores de ciência, tecnologia e inovação (Sectec) das embaixadas brasileiras no exterior, as quais se orientam por três missões institucionais: promover a imagem do Brasil como nação inovadora; fomentar conexões entre parceiros brasileiros e estrangeiros; e engajar agentes dos ecossistemas brasileiros de inovação em processos de internacionalização.

Quando uma embaixada passa a contar, como foi o caso da representação em Kuala Lumpur no início de 2023, com recursos humanos que lhe permitem explorar ciência, tecnologia e inovação como possível nova área no relacionamento bilateral, há um passo a passo para a criação do Sectec, que inclui um "Manual", com explicação de conceitos, sugestão de atividades e lista de possíveis interlocutores.

3.1. Atuação em rede com autonomia

Para os objetivos deste texto, o aspecto mais relevante do arcabouço conceitual-prático da diplomacia da inovação é o fato de que, sem renunciar a princípios organizacionais tradicionais do Itamaraty, como a hierarquia funcional e a subordinação dos postos no exterior em relação à Secretaria de Estado, a terminologia é também inovadora, para os padrões da chancelaria, no que diz respeito ao modelo de atuação que estimula.

Ao amparar-se no trabalho em rede, tanto entre os Sectec quanto na relação direta dos setores de cada embaixada com os diversos atores do sistema brasileiro de inovação, incentivam-se relações mais ágeis, objetivas e colaborativas. Afirma-se no Manual que, "diante da complexidade dos processos de inovação, faz-se necessária, por parte do agente da diplomacia da inovação, intensa atuação em rede, de modo a dialogar, integrar e conectar, de maneira construtiva, diversos atores" da chamada "hélice quádrupla da inovação" (Machado, 2024), formada por governo, academia, setor privado e sociedade civil.

Outra característica relevante da área é a autonomia de ação. A autonomia permite à embaixada e ao diplomata responsável pelo Sectec a possibilidade de, na prática, formular e executar ações de política externa. Vale ressaltar que, sempre com o conhecimento da área competente do Itamaraty, as ações devem estar também vinculadas a objetivos de políticas públicas brasileiras, como, por exemplo, a Nova Indústria Brasil, de especial relevância para este texto.

Em rede e com maior autonomia, o diplomata responsável por temas de inovação seria um "street-level bureaucrat" (Pinto, 2020) – um burocrata na linha de frente, em tradução livre. Além de poder atuar desde a concepção até a implementação de projetos, ainda consegue, em muitos casos, testemunhar os resultados das medidas adotadas, o que costuma ser difícil na diplomacia, campo em que as sementes plantadas geralmente precisam de mais tempo para florescer.

3.2. Mapeamento de oportunidades

No caso Brasil-Malásia, as ferramentas da diplomacia da inovação foram essenciais para desenvolver agenda bilateral de semicondutores. Para aquisição e divulgação de conhecimento sobre o setor foi fundamental, como primeiro passo, a elaboração do Mapeamento dos Ambientes Promotores de Inovação de Kuala Lumpur.

Requisito para a criação formal de um setor dedicado à ciência, tecnologia e inovação em uma embaixada, o Mapeamento é um estudo sobre o ecossistema estrangeiro. Elaborado pelas próprias embaixadas, é preparado com base em pesquisas e em contatos com interlocutores locais. O documento tem como público-alvo o sistema de inovação brasileiro e é de acesso público, o que contribui para que, além de marco inicial para formação de redes de contato, cumpra o papel de prestar contas para a sociedade do trabalho desempenhado pelas representações brasileiras no exterior.

De especial relevância para o tema deste artigo é o fato de que os Mapeamentos contam com seção específica para identificar áreas de potencial sinergia entre os ambientes brasileiro e estrangeiro. Publicado pela primeira vez em maio de 2023 e atualizado em dezembro de 2024, o Mapeamento de Kuala Lumpur indicou semicondutores como área com possível interesse compartilhado entre o Brasil e a Malásia.

Para mobilizar atores dos dois lados a explorarem possibilidades de maior interação, houve dois fatos fundamentais: a realização de *webinar* sobre semicondutores, em outubro de 2023, e, em decorrência desse evento, a participação de delegação brasileira na mais importante feira do setor no Sudeste Asiático, em maio de 2024.

As "Sessões de Inovação Brasil-ASEAN" foram ciclo de *webinars* que, no marco da Parceria de Diálogo Setorial do Brasil com a Associação, buscaram reforçar a visão brasileira de que as relações com a região deveriam ir além dos já importantes fluxos comerciais (Vieira, 2023). O *webinar "Brazil-ASEAN and Semiconductors: Unveiling Global South Synergies"*, organizado pela Embaixada em

Kuala Lumpur, foi o pontapé inicial para o contato entre atores dos ecossistemas brasileiro e malásio de semicondutores. Com envolvimento dos governos, setor privado e instituições de pesquisa e desenvolvimento dos dois países, o evento promoveu o conhecimento acerca das principais características do setor no Brasil e na Malásia, e foi instrumental para começar a lançar a visão estratégica de que havia potencial para colaboração mutuamente benéfica.

O *webinar* motivou contatos subsequentes entre os participantes[5], o que colaborou para gerar massa crítica sobre o tema. Em consequência desse processo, o Brasil participou, com estande próprio, financiado com recursos orçamentários do Itamaraty, aprovados no marco do PDI, da feira "Semicon Southeast Asia (Sea)", em maio de 2024. Principal evento da cadeia de suprimentos eletroeletrônicos do Sudeste Asiático, a feira foi oportunidade para, sete meses após a realização do webinar sobre semicondutores, grande parte dos panelistas do evento reunirem-se de forma presencial em Kuala Lumpur, em mesa-redonda bilateral sobre o setor[6].

4. Semicondutores na Malásia e no Brasil

As ações desenvolvidas permitiram uma melhor compreensão sobre o setor de semicondutores na Malásia e no Brasil[7], o que contribuiu para identificar sob quais parâmetros poderia ocorrer a colaboração bilateral.

4.1. O setor de semicondutores na Malásia

O desenvolvimento do setor na Malásia iniciou-se nas décadas de 1960 e 1970. Teve como símbolo a instalação em Penang, no noroeste do país, de multinacionais pioneiras, chamadas "8 samurais", e foi influenciado por dois processos. O primeiro, de ordem interna, foi a decisão de que o foco da política industrial malásia seria a industrialização para exportação, baseada, sobretudo, na atração de investimento estrangeiro direto. Esse aspecto, como se verá, é central na evolução do setor no país e, até hoje, influencia os debates sobre as perspectivas da área.

5 Como seguimento às discussões ocorridas no webinar, destaca-se a visita, em março de 2024, de representantes do Instituto Eldorado, centro de pesquisa, desenvolvimento e inovação brasileiro, ao Mimos, principal agência malásia de pesquisa em microeletrônica.

6 Com apoio do MCTI, a delegação brasileira contou com representantes do governo (MCTI e Softex), do setor privado (Abisemi e Adata) e de instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação (Instituto Eldorado, Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer e Centro de Pesquisas Avançadas Wernher von Braun).

7 Os contatos mantidos com interlocutores malásios e brasileiros em eventos como o webinar de outubro de 2023 foram fundamentais para traçar o panorama do setor nos dois países descrito nesta seção.

O segundo processo, de ordem externa, foi consequência da evolução do setor no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, principalmente nos EUA. A Malásia, que buscava se tornar plataforma para exportação, foi vista como destino potencial para o deslocamento da parte menos complexa do processo produtivo de componentes eletroeletrônicos. Foram atrativos à época (e também ao longo das décadas seguintes): os incentivos fiscais, a localização geográfica (Penang está no estreito de Malaca) e os custos de produção comparativamente mais baixos, inclusive da força de trabalho. No que diz respeito à mão de obra, o fato de o inglês ser extremamente difundido no país constitui, até hoje, vantagem comparativa importante da Malásia.

O contexto geopolítico daquele momento histórico também precisa ser levado em consideração: em meio às tensões da Guerra Fria, em especial no Sudeste Asiático, que testemunhava naquele período a Guerra do Vietnã, a instalação de multinacionais norte-americanas em Penang, em região próxima à fronteira com a Tailândia, pode talvez ser vista como elemento inibidor ao temor de avanço comunista na península malásia.

Entre 1970 e 1990, o setor eletroeletrônico foi fundamental para o desenvolvimento econômico da Malásia. Predominantemente baseada na exportação de matérias-primas, como a borracha e o estanho, a economia se diversificou e ficou mais industrial. Por meio dos chips, passou a estar conectada, em termos de investimentos e de fluxos comerciais, aos EUA e a outros centros produtores de circuitos integrados. Desde aquela época, foi elo importante do processo produtivo de semicondutores, que viria a se tornar, no século XXI, uma das mais complexas cadeias produtivas globais.

O modelo baseado na atração de multinacionais começou, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000, a dar sinais de seus limites. Visões críticas apontam que o país serviria apenas como "centro de montagem e produção para corporações multinacionais, com os atores locais enfrentando dificuldades para acessar mercados, garantir propriedade intelectual e competir globalmente" (Embong, 2025) – o baixo percentual do setor no PIB (6%), comparado ao percentual que representa nas exportações (40%), comprovaria essa tese.

A sensação é de que a vantagem de ter "largado na frente", ainda nos anos 1960, não foi devidamente aproveitada pela Malásia[8], sobretudo quando a evolução do setor no país é comparada com a ocorrida na Ásia entre o final

8 Como referências teóricas sobre essa questão, vale destacar que Keun Lee (2021) discute a capacidade de utilizar o investimento estrangeiro direto para fortalecer capacidades locais, apresentando Penang como estudo de caso; Hartmann *et al*. (2021) abordam a importância da sofisticação produtiva para além da simples atração de investimento baseada em mão de obra barata; e Liew Chin Tong (2024) reflete sobre a necessidade de a Malásia ir além desse modelo de atração de investimento.

dos 1980 e início dos anos 2000. Esse período foi caracterizado pela rápida evolução tecnológica, maior competitividade e desenvolvimento da indústria em outros centos além dos EUA, como Japão, Taiwan, Coréia do Sul e, mais recentemente, China, com papel preponderante de investimentos públicos para ampliação das capacidades produtivas e de pesquisa.

Apesar disso, a Malásia manteve-se – e mantém-se – relevante para a cadeia de suprimento global de semicondutores: é considerada um dos 10 principais centros mundiais de chips, detém 13% do mercado mundial de empacotamento, montagem e teste de chips e é reconhecida como sexto maior exportador de semicondutores. A existência de um ecossistema consolidado e já inserido na cadeia global de valor é uma das vantagens comparativas atuais do país, inclusive em relação a outros países do Sudeste Asiático que vêm desenvolvendo seu setor de semicondutores mais recentemente.

A participação malásia no mercado global segue, contudo, fortemente concentrada no *backend*, nas atividades de empacotamento, montagem e teste de semicondutores. Essenciais para o processo produtivo, essas são etapas comparativamente menos intensivas em capital, em pesquisa e desenvolvimento, e tecnologicamente menos complexas. Ainda geram impacto na economia, em razão do tamanho da indústria de semicondutores, mas têm menor valor e intensidade tecnológica do que o chamado *front end*, que inclui atividades como o *design* de circuitos integrados e a fabricação de *wafers* (os substratos de material semicondutor, como o silício, onde se "constroem" os chips).

Melhorar a posição do país na cadeia global de semicondutores constitui uma das prioridades do governo do primeiro-ministro Anwar Ibrahim. A nova política industrial (*New Industrial Master Plan* – NIMP), de 2023, e a *National Semiconductor Strategy* (NSS), de 2024, buscam não só aumentar a participação do país nas atividades de *backend*, mas também desenvolver capacidades no *front end*. Planos ambiciosos foram lançados recentemente para o *design* de chips, com destaque para a criação, em 2024, do *Malaysia IC Design Park*, na região metropolitana de Kuala Lumpur, e para o acordo, em 2025, de US$ 250 milhões, com a multinacional britânica ARM, para garantir o acesso de empresas locais à arquitetura de *design* da empresa, empregada atualmente na maioria dos produtos eletrônicos mais avançados.

4.2. O setor de semicondutores no Brasil

Sem ter procurado se tornar, como a Malásia, plataforma para a exportação, pode-se considerar que o Brasil possuía um ecossistema relativamente completo de chips até a década de 1980, baseado em companhias estatais e

em institutos de ciência e tecnologia. Os diferentes ciclos político-econômicos entre 1990 e início dos anos 2000 e o processo de desindustrialização afetaram o desenvolvimento do setor de semicondutores do país. O surgimento, em 2007, do PADIS (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores), representou uma tentativa de retomada. Marco-legal do setor, o PADIS tinha como objetivo fomentar a implantação e a manutenção, em território nacional, de empresas que atuassem na concepção, desenvolvimento, projeto e fabricação de dispositivos semicondutores.

Embora o ecossistema brasileiro conte atualmente com companhias de *backend* (montagem e testes) e *front end* (*design* e fabricação), além de universidades e centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação, observa-se certo descompasso entre o peso econômico do Brasil e a participação e integração do setor eletroeletrônico nacional no mercado mundial.

As políticas setoriais atuais tentam assegurar que o potencial em ciência e tecnologia gere maior complexidade econômica ao setor de chips. Isso poderia ser alcançado com diversificação e intensificação da produção de *backend*, atualmente concentrada no segmento de memórias para celulares e computadores, e incentivo às atividades de *front end*. O Programa Brasil Semicondutores – Brasil Semicon (Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024), que aperfeiçoa o marco-legal estabelecido pelo PADIS, procura conferir novo impulso a todas as etapas produtivas, estimular a produção nacional e a maior inserção do país nas cadeias globais.

O Brasil Semicon relaciona-se com a Nova Indústria Brasil (NIB). Lançada em 2024, a nova política industrial brasileira reconhece, em sua missão 4 (transformação digital da indústria para ampliar a produtividade), o caráter estratégico e prioritário dos semicondutores, busca reduzir a dependência produtiva e tecnológica em produtos nano e microeletrônicos e objetiva melhorar o posicionamento global da indústria instalada no Brasil.

A prioridade conferida aos semicondutores na política industrial justifica-se pelo fato de o setor ser instrumental para assegurar a soberania tecnológica nacional. Constitui também base produtiva fundamental para a reindustrialização inovadora e sustentável, a infraestrutura crítica para a inteligência artificial, inclusive *data centers*, e o avanço tecnológico em áreas estratégicas, como energia, saúde, defesa e mobilidade.

5. Da lógica da competição para a de colaboração

5.1. Diálogo para construção de confiança

Os processos de aquisição de conhecimento e de promoção de interações entre atores dos ecossistemas do Brasil e da Malásia contribuíram para que, aos poucos, fosse possível delinear parâmetros que orientariam a diplomacia dos chips.

Como visto, enquanto o setor no Brasil, tradicionalmente voltado para o mercado interno, ainda não está devidamente inserido nas cadeias globais de valor, na Malásia, a evolução da indústria de chips foi estimulada por investimento estrangeiro direto, o que não favoreceu necessariamente o surgimento de empresas nacionais que ocupassem posição central no ecossistema local e no mercado global.

Antes dos contatos, a primeira impressão era desfavorável à aproximação bilateral. Temia-se que os dois países fossem competidores, com vantagens para a Malásia, mais integrada à cadeia global. Pelo fato de ambos os países terem se especializado nas etapas de empacotamento e testes de chips, existiam legítimas preocupações no Brasil com relação à produção de chips de memória, principal segmento da indústria instalada em território nacional, que se manteve relevante a despeito do processo de desindustrialização observado nas últimas décadas.

A superação da lógica de competição por uma de colaboração requereu mudança de mentalidade, somente possível graças ao processo de confiança gerado no marco do diálogo entre atores dos dois países. Os dois lados foram aos poucos se abrindo para possibilidades distintas do padrão que até então prevalecia: de desenvolvimento endêmico, no caso brasileiro; ou dependente do aporte financeiro e tecnológico estrangeiro, no caso malásio.

Nos contatos com o lado malásio, o Brasil não foi oferecido como mero mercado em potencial para semicondutores produzidos no Sudeste Asiático. O lado brasileiro apresentou-se como parte interessada em prospectar oportunidades com sentido estratégico, em áreas como formação profissional e parcerias tecnológicas, em esforço conjunto resultante de aliança entre governo, setor privado e instituições de pesquisa e desenvolvimento.

Nessa perspectiva estratégica, não houve problema em apresentar o tamanho do mercado como fator atrativo do Brasil. O acesso ao mercado brasileiro, contudo, se daria de forma qualificada: a base industrial do país não mais seria ameaçada, mas poderia se beneficiar do contato e de novas

dinâmicas criadas como resultado de relação horizontal com parceiros com interesses semelhantes. No mesmo sentido, o amplo mercado brasileiro poderia oferecer a escala necessária para dispositivos ou tecnologias criados conjuntamente, em colaboração entre os institutos de pesquisa, por exemplo.

A exposição dos atores brasileiros ao ambiente externo acabou favorecendo processo de autoconhecimento, para melhor identificação e formulação dos interesses do setor no Brasil. Passar a encarar o diálogo como instrumento para construção de confiança e o processo para identificação de sinergias como oportunidade para valorizar a capacidade industrial e os talentos nacionais, e não mais com receio, pode ter sido das consequências mais significativas da aproximação com a Malásia.

5.2. Atalhos para objetivos estratégicos

Atores de ambos os países passaram a valorizar as vantagens de uma abordagem exploratória e horizontal. Havia noção clara acerca dos limites para colaboração proposta: não se tratava de solução definitiva, mas de alternativa complementar a estratégias nacionais, que poderia oferecer oportunidades em temas específicos prioritários das respectivas políticas industriais.

Os dois lados reconheciam que a área tem se tornado cada vez mais competitiva e complexa e que, como países em desenvolvimento do Sul Global, Brasil e Malásia deparam-se com dificuldades para competir diretamente nas frentes mais avançadas do setor e melhorar sua posição na cadeia global de valor.

Enfrentam também desafios para se equiparar aos centros mais desenvolvidos e realizar o chamado *catch-up* industrial. Em razão da rapidez da evolução na cadeia de produção de chips, a tecnologia mais avançada hoje não mais será a mais avançada daqui a poucos anos e a tecnologia de ponta do futuro já terá recebido vultosos investimentos até prosperar comercialmente e se tornar dominante no mercado.

Apesar da conjuntura desafiadora, existem nos dois países frestas que podem ser exploradas para potencializar as capacidades industrial e de pesquisa próprias já estabelecidas. Se há interesse em buscar uma inserção mais qualificada e competitiva na cadeia global de produção, este objetivo pode ser buscado de forma conjunta.

Como parte de processo de mudança de mentalidade, identificou-se que: i) a colaboração permite identificar atalhos concretos que podem ser mutuamente benéficos para alcançar objetivos estratégicos nacionais; e ii) a aproximação bilateral deve priorizar a promoção de estruturas de desenvolvimento

compartilhado, como *joint ventures*, que aproveitem as capacidades brasileiras e malásias – em detrimento do tradicional foco na atração de investimento estrangeiro direto, no padrão que geralmente caracteriza a relação com países desenvolvidos.

6. Diplomacia dos chips Brasil-Malásia: balanço parcial

A "lei de Moore" é sempre citada em textos sobre semicondutores. A "lei" é alusão à previsão feita nos anos 1960, pelo cofundador da Intel, Gordon Moore, verdadeira por décadas, que sustentava que o número de transistores em um chip dobraria a cada dois anos, pelo mesmo custo, em evolução que teria como consequência o aumento do poder computacional.

O desenvolvimento do setor é tão impressionante que o continuado processo de miniaturização dos chips impôs barreiras físico-químicas para a continuidade da "lei de Moore". Se, em 1965, os transistores tinham cerca de 10 micrômetros – mais ou menos 10 vezes menor que a espessura de um fio de cabelo humano, hoje, projetam-se transistores mais avançados que podem medir cerca de 2 nanômetros, o que é 50.000 vezes menor que a espessura de um fio de cabelo e menor até do que uma molécula de DNA. A indústria passou então a discutir inovações "more than Moore", que permitam expandir as capacidades dos chips para além da miniaturização.

A digressão com a menção feita à "lei de Moore" é para ressaltar que não era possível fazer qualquer previsão sobre os possíveis resultados da agenda bilateral em semicondutores entre Brasil e Malásia quando o setor foi identificado como possível área de sinergia bilateral no campo de ciência, tecnologia e inovação, que começava então a ser explorado.

Após dois anos, nota-se, contudo, rápida evolução. Semicondutores constituem um dos pilares do atual momento da relação bilateral Brasil-Malásia e encontram-se em discussão projetos que poderão beneficiar os dois países.

Embora não meticulosamente planejadas no início do processo de aproximação, ações concretas sempre estiveram no campo das possibilidades e das aspirações. Essa característica, de lidar com horizontes possíveis, talvez tenha sido essencial para os desdobramentos ocorridos. A abertura de possibilidades evita frustrações quando objetivos não são cumpridos, e, mais importante, permite rápida capacidade de adaptação ao longo do exercício, para direcionar recursos, sempre limitados, para iniciativas que mostrem maior potencial em determinado momento (Rodrik, 2004).

A diplomacia dos chips entre Brasil e Malásia abrange atualmente vários segmentos da cadeia de produção de semicondutores. Além de projetos industriais e de promoção tecnológica no *backend* e no *front end*, há esforço para consolidação institucional das interações entre atores dos dois países, cooperação entre centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e discussão sobre parcerias entre universidades brasileiras e malásias para a formação profissional. Por estar em consonância com as respectivas estratégicas nacionais de fortalecimento do setor, o tema conta com apoio político no mais alto nível.

6.1. Iniciativas de colaboração industrial

O objetivo da ação diplomática deve ser pavimentar o caminho para iniciativas concretas que contribuam para a inclusão social, a redução de desigualdades e o desenvolvimento sustentável e soberano do país. A diplomacia dos chips, além de instrumento para promover a imagem do Brasil como nação inovadora, deve, portanto, também buscar gerar empregos de qualidade e facilitar o acesso a tecnologias estratégicas pelo Brasil.

Na prática, o apoio a iniciativas concretas exige aprofundar os contatos com atores do setor privado e com centros de pesquisa. Melhor compreender os interesses e as possibilidades existentes é requisito para desenvolver estratégias que possam beneficiar o país e todos os atores envolvidos. Manter esse diálogo de forma institucional, transparente e articulada confere legitimidade à atuação do agente da diplomacia da inovação.

Conforme assinala o Manual do Sectec, o maior acesso do diplomata a governos e atores-chave de ecossistemas de inovação estrangeiros permite que atue como facilitador entre instituições, pesquisadores e empresas, além de promotor e defensor de setores tecnológicos nacionais. O tradicional registro de atividades feito pelas embaixadas à Secretaria de Estado, com análises e relato de ações e seus desdobramentos, serve como respaldo para a atuação mais ágil, moderna e sofisticada, que busque ativamente identificar oportunidades que possam beneficiar o Brasil.

A articulação em rede com os ecossistemas brasileiro e malásio de semicondutores teve como consequência a criação de dinâmicas próprias entre os atores. Rapidamente a perspectiva da diplomacia dos chips se ampliou. Com a ideia consolidada de que a aproximação bilateral poderia ser benéfica para ambas as partes e com confiança mútua para explorar possibilidades, interlocutores passaram a se conhecer melhor e a estabelecer novas relações. Em período relativamente curto, passou a ser possível vislumbrar resultados

concretos para a cooperação proposta em áreas inicialmente consideradas mais complexas, como nos exemplos de colaboração industrial descritos a seguir.

*

Uma das iniciativas concretas resultantes da diplomacia dos chips foi o projeto do grupo brasileiro Tellescom de buscar parceiro tecnológico na Malásia[9]. O objetivo é estabelecer *joint venture* para a construção de fábricas no Brasil para o encapsulamento e teste de chips, que serão destinados, principalmente, para a indústria automotiva brasileira. Eventual conclusão da negociação (ainda em curso quando da elaboração deste texto) do grupo brasileiro com contraparte malásia será exemplo de cooperação industrial que, em linha com os objetivos da Nova Indústria Brasil e do Programa Brasil Semicon, poderá contribuir para aumentar a participação do país na cadeia global de semicondutores.

Caso confirmada a *joint venture*, a parceria poderá representar investimento no Brasil, em despesas de capital, da ordem de US$ 170 milhões (Knebel, 2025), o que incluiria custos com infraestrutura, como a construção de sala limpa e a aquisição de equipamentos produtivos. Seriam gerados empregos de qualidade no território nacional, existiria alternativa local para suprir parte da demanda por semicondutores da indústria automotiva instalada no país e haveria ainda a possibilidade de exportar componentes produzidos no Brasil para terceiros países.

*

Além desse projeto no *backend*, a diplomacia dos chips também abriu caminho para iniciativa bilateral no *front end*. Com apoio da Embaixada e do MCTI, foi realizada promoção da tecnologia brasileira ChipInventor, desenvolvida pelo Centro de Pesquisas Avançadas Wernher Von Braun[10].

9 A agência "Malaysia Digital Corporation" (MDEC) tem sido parceira fundamental da Embaixada e foi peça essencial para identificar parceiro local. Em razão da agenda bilateral em semicondutores, o Brasil foi incluído como novo mercado potencial a ser explorado pela agência. Em intervalo de 6 meses, entre 2024 e 2025, a MDEC organizou duas missões ao país, que foram essenciais para gerar interações entre atores e incluir outros órgãos na rede que se formou em torno do tema. O interesse da agência InvestRS e da Secretaria estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul em projetos com a Malásia é exemplo desse processo.

10 Em abril de 2025, foi realizada, no marco do Programa de Diplomacia de Inovação, missão de promoção da tecnologia, em parceria com o "Malaysia Semiconductor IC Design Park" e a "Advanced Semiconductor Academy of Malaysia (ASEM)" e com apoio da Amazon Web Service (AWS). Como resultado do engajamento com atores malásios, os desenvolvedores da tecnologia brasileira indicaram ter planos de manter presença na Malásia e de expandir atuação no Sudeste Asiático, com vistas a promover, de forma estruturada, o ChipInventor no país e na região. A ação foi resultado direto da participação da entidade na delegação brasileira à feira Semicon Sea, em maio de 2024.

O ChipInventor é plataforma inovadora voltada para o *design* de chips. Em relação às principais ferramentas existentes, a tecnologia brasileira se diferencia por ser mais acessível. Permite o *design* na "web" e a produção de um chip de forma mais econômica, características que favorecem a utilização da ferramenta para finalidades educacionais e de treinamento, mas também para inovação, já que os custos para prototipagem e fabricação de novas soluções são mais baixos.

Por ser econômico e acessível, o ChipInventor democratiza o acesso ao *design* de chips, reduzindo a barreira de entrada e favorecendo o desenvolvimento de soluções inovadoras. O melhor exemplo para ilustrar o potencial da ferramenta é a interação ocorrida entre o Von Braun e a empresa malásia de drones híbridos Alphaswift. Após ter conhecido a tecnologia brasileira, em novembro de 2024, durante missão de prospecção ao Brasil organizada por agência malásia, a companhia conseguiu, em 3 meses, desenvolver chip próprio a ser utilizado nos drones que fabrica (Lee, 2025).

A ação de promoção tecnológica do ChipInventor evidenciou a capacidade brasileira em um dos segmentos mais avançados da cadeia de semicondutores. Além disso, fortaleceu a diplomacia dos chips e promoveu a imagem do país como nação inovadora. A lógica de colaboração oferecida pelo Brasil, com possibilidade de compartilhamento, transferência e desenvolvimento conjunto de tecnologia, ao permitir ganhos concretos para os dois lados, constituiu também modelo que exemplifica as vantagens existentes no relacionamento entre países do Sul Global.

6.2. Consolidação institucional da aproximação

Em razão de sua crescente relevância nas relações bilaterais, a parceria em semicondutores deveria estar refletida no arcabouço jurídico-institucional do relacionamento Brasil-Malásia. Encontram-se em estágio avançado de negociação memorandos de entendimento sobre ciência, tecnologia e inovação, negociados entre os ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação, e de cooperação em semicondutores, entre as pastas de Indústria.

Como a diplomacia dos chips inclui também o setor privado e centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação dos dois países, foram assinados instrumentos envolvendo associações setoriais e centros de pesquisa[11].

11 Em novembro de 2024, no marco da visita do primeiro-ministro Anwar Ibrahim ao Brasil, foram assinados dois memorandos de entendimento: i. entre associações setoriais – pelo Brasil, a Abisemi (Associação Brasileira da Indústria de Semicondutores) e a Abinee (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica) e pela Malásia, a MSIA (Malaysia Semiconductor Industry Association); e ii. entre centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação – o brasileiro Instituto Eldorado e o malásio Mimos – por sugestão do MCTI, a interação entre o

A cooperação entre centros de pesquisa é a que permite, potencialmente, que sejam explorados nichos de maior intensidade tecnológica, nos quais Brasil e Malásia teriam oportunidade para se posicionar na vanguarda do setor.

Na vertente de pesquisa e de capacitação profissional, a Embaixada tem facilitado contatos entre universidades brasileiras (UFRGS e Unisinos) e universidades e outras agências e instituições malásias. Está em discussão possível colaboração no marco do programa federal de residência em microeletrônica CI-Inovador e de programa similar do estado do Rio Grande do Sul, que incluiria atividades de formação de participantes brasileiros na Malásia. Parceria nessa área, se confirmada, constituiria frente de atuação que tende a consolidar, aprofundar e dar perspectiva de continuidade para as interações entre atores dos dois ecossistemas.

Do ponto de vista político, a aproximação bilateral em semicondutores foi referendada pela Declaração Conjunta divulgada após o encontro entre o presidente Lula e o primeiro-ministro Anwar Ibrahim na Cúpula do G20, em novembro de 2024. O parágrafo 12 do documento tem a seguinte redação:

> [Os dois líderes] Apoiaram os esforços para desenvolver a colaboração bilateral no setor de semicondutores, por meio do crescente diálogo entre os governos, o setor privado e as instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação de ambos os países, reafirmando os benefícios de uma abordagem exploratória, horizontal e colaborativa que esteja alinhada com as políticas industriais de ambos os países.

7. Conclusão: a necessidade de inovar nas relações bilaterais com o Sul Global

7.1. Agenda bilateral com o Sul Global

Seria impreciso dizer que há uma tipologia para a relação bilateral do Brasil com diversos grupos de países. A realidade é sempre mais complexa do que uma classificação abstrata. Ainda assim, em tentativa de aproximação, pode-se considerar que, na comparação com a relação bilateral mantida com países do Sul Global, a experiência diplomática brasileira já é muito mais consolidada no

Instituto Eldorado e o Mimos, ainda incipiente, passou também a incluir o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer.

relacionamento bilateral com nações da América do Sul e da América Latina; desenvolvidas ou do Norte Global; e de menor desenvolvimento relativo.

Em simplificação imperfeita, com países sul e latino-americanos, a proximidade geográfica, cultural e histórica e os mecanismos de integração favorecem um modelo de relacionamento profundo. Com países desenvolvidos, geralmente há uma pauta diversificada, amparada por fluxos comerciais e de investimentos estabelecidos (aqui, poderiam ser incluídos EUA e Canadá, países da Europa Ocidental, e alguns asiáticos, como Japão e Coreia do Sul, mas também, a China). Com países de menor desenvolvimento relativo, a relação bilateral tende a ser muito influenciada pelos projetos de cooperação técnica, nos quais o Brasil transfere ou compartilha conhecimentos com entidades de países parceiros.

Já com países do Sul Global, há uma tradição de formalização de coalizões em foros multilaterais sobre diversos temas, que se mostra especialmente relevante no contexto atual (Spektor, 2025). Ainda faltaria, contudo, uma prática consolidada para as relações bilaterais. Essa característica tende a ser mais relevante no caso de países do Sul Global que não são latino-americanos. A Malásia, outras nações do Sudeste Asiático e alguns dos novos membros e parceiros do BRICS, por exemplo, se encaixariam nesse grupo.

7.2. O papel da diplomacia para romper a inércia

Na ausência de uma prática consolidada, prevalece a inércia, que não favorece nem a inovação de métodos, nem de substância. Os processos em curso tendem a ser mantidos ou aprofundados.

No caso brasileiro, além de maior organização do setor privado, a estrutura governamental de apoio à manutenção e ampliação das exportações do setor agropecuário nacional já se encontra consolidada. A dinâmica rede formada por Itamaraty, MAPA, agências como a ApexBrasil e a Embrapa, associações e empresas do setor é exemplo de um circuito articulado que funciona de forma eficiente, com múltiplas interrelações entre cada um dos atores. O importante papel do setor agroexportador para a balança comercial brasileira justifica o aprimoramento contínuo dessa estrutura, como ocorreu recentemente, por meio da ampliação da rede de adidâncias agrícolas no exterior.

Para diversificar e agregar valor à pauta exportadora brasileira, promover tecnologias nacionais e identificar oportunidades de colaboração para os esforços em curso de reindustrialização em bases sustentáveis, é preciso desenvolver novos "circuitos integrados". Priorizar, no Brasil, temas da diplomacia do conhecimento é importante tanto por seu impacto para a economia e sociedades

globais (Lopes, 2023), quanto em razão das características atuais da "geografia política nacional" (Alencastro, 2022), marcada pela força econômico-social do agronegócio.

A diplomacia brasileira pode exercer papel fundamental no processo político-institucional de recalibragem da estrutura produtiva nacional. Os anseios pela recuperação do setor industrial no Brasil encontram-se diretamente influenciados pelo cenário externo, que apresenta possibilidades e impõe constrangimentos.

Por ter capacidade de apresentar subsídios sobre essa relação, com visão transversal de médio e longo prazo, o Itamaraty deveria buscar contribuir, cada vez mais, com o processo de formulação de políticas públicas e de estratégias sobre o tema. O setor de semicondutores novamente oferece exemplo relevante: decisões e processos iniciados hoje determinarão a posição relativa dos países em termos de competitividade, bem como sua resiliência ou vulnerabilidade e dependência tecnológica nas próximas décadas.

7.3. Inovar na forma e no conteúdo com países do Sul Global

A relação com países do Sul Global distingue-se por sua horizontalidade. Em geral, há dois países com níveis de desenvolvimento similar, com desafios semelhantes a superar. A tradição de coordenação em esferas multilaterais, além de indicar percepção semelhante acerca da conjuntura internacional, tende a facilitar que se estabeleçam vínculos de confiança.

Horizontalidade e confiança são elementos fundamentais para que possam ser exploradas possibilidades existentes na relação bilateral, inclusive soluções colaborativas baseadas no desenvolvimento conjunto de tecnologias. A diplomacia dos chips entre Brasil e Malásia fundamentou-se, conforme exposto neste texto, em abordagem exploratória, horizontal e colaborativa.

A facilidade para identificar setores de vanguarda tecnológica em países desenvolvidos costuma ser inversamente proporcional à facilidade para obter acesso a esse tipo de tecnologia. Com países em desenvolvimento, essa relação não necessariamente se mantém. Por vezes, setores de vanguarda – ou com potencial para vanguarda – não são facilmente identificáveis, mas, uma vez identificados, há melhores condições para estabelecer relações nas quais exista possibilidade real de compartilhamento, transferência ou melhoria conjunta de tecnologias.

Identificar oportunidades no Sul Global, contudo, muito dificilmente está entre as prioridades de agências e órgãos governamentais e do setor privado. Várias razões explicam isso. Além do desconhecimento e de barreiras linguísticas

e culturais, os geralmente escassos recursos humanos e materiais tendem a exacerbar tendências tradicionais inerciais, como a de voltar-se para os países do Norte, considerados, a despeito das dificuldades para compartilhamento de tecnologia, parceiros "naturais" para a inserção qualificada em cadeias de produção mais avançadas.

Esse contexto reforça o caráter instrumental que pode ser exercido pela ação diplomática. Sobretudo em mercados ainda desconhecidos em todo o seu potencial, é ainda mais importante dotar as embaixadas de capacidade para desempenhar papel desbravador. A diplomacia da inovação possui instrumentos propícios para uma atuação nesse sentido. Não por oferecer um modelo fechado a ser seguido, mas por propor um modo de atuação que estimula a atuação em rede e a autonomia. E que, apesar de não ser exclusivo para a relação com países do Sul Global, parece ser de especial utilidade no relacionamento com esse grupo de países.

A inteligência produzida pelas embaixadas brasileiras no exterior pode ser componente catalisador para a formação de novos "circuitos integrados": estruturas inovadoras envolvendo governos, setor privado, instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação e universidades que tenham como foco iniciativas concretas em temas estratégicos.

Em termos de custo-benefício, reforçar a ação diplomática em países do Sul Global constitui investimento relativamente baixo. Como se trata de rede articulada pela embaixada, não há dispêndio desproporcional de recursos orçamentários nem institucionais, o que é positivo, tanto em razão dos ganhos potenciais que podem ser obtidos quanto na hipótese de que não sejam alcançados os resultados inicialmente esperados.

Na alocação de recursos humanos, deve-se encarar a lotação de um diplomata adicional em embaixada do país do Sul Global como um ativo potencial, a ser empregado para identificar e promover interesses estratégicos de diversos ecossistemas produtivos nacionais. Para o profissional no exterior, a perspectiva de articulação em rede, com atuação mais dinâmica, será estimulante, por permitir explorar várias frentes ao mesmo tempo, com autonomia para reorientar a ação para as áreas que se mostrem mais promissoras.

Desenvolver novas estruturas de colaboração nas relações bilaterais com países do Sul Global exige disposição para inovar na forma e no conteúdo. O Itamaraty, por meio de sua rede de postos no exterior, pode, com a diplomacia da inovação, ser agente indutor de novas dinâmicas. Empregando termos da economista Mariana Mazzucato, cujo conceito de economia de missão é referência para as políticas industriais de Brasil e Malásia, é preciso confiar

nos benefícios de atuação com audácia e experimentação, que assuma riscos em conjunto e compartilhe recompensas.

Referências bibliográficas

ABREU, Kátia. Diplomacia na Balança. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 29 ago. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/diplomacia-na-balanca/?srsltid=AfmBOopVztFlMNBvC_CFBAl9UjiUmuupIwG454u_0InWZdeuZLooPt8Y>. Acesso em: 29 abr. 2025.

ALENCASTRO, Mathias. Primeiro turno no Brasil mostrou que será preciso governar com o 'Mega-Centro-Oeste". *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 9 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2022/10/primeiro-turno-mostrou-que-sera-preciso-governar-com-o-mega-centro-oeste.shtml>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Kuala Lumpur. *Brazil-ASEAN and Semiconductors: Unveiling Global South Synergies*. Seminário online. 5 out. 2023. Íntegra disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hg7RDnWi94s>. Acesso em: 17 jul. 2025. Nota conceitual disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-kuala-lumpur/brazil-asean-technology-and-innovation>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Diplomacia da Inovação*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/diplomacia-da-inovacao>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Mapeamento de Ambientes Promotores de Inovação no Exterior*: Kuala Lumpur. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/MapeamentoKualaLumpur2024.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Encontro entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Primeiro-Ministro Anwar Ibrahim à margem da Cúpula do G20* – Declaração conjunta. 17 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/encontro-entre-o-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-e-o-primeiro-ministro-anwar-ibrahim-a-margem-da-cupula-do-g20-2013-declaracao-conjunta>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portarias nº 421, de 29 de setembro de 2022; 435, de 28 de fevereiro de 2023; 476, de 28 de agosto de 2023; 506, de 31 de janeiro de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). *Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026*. Edição atualizada. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

EMBONG, Saat Shukri. Igniting Malaysia's Semiconductor Sovereignty: Beyond Assembly towards Innovation. *BERNAMA Thoughts*. 10 mar. 2025. Disponível em: <https://www.bernama.com/en/thoughts/news.php?id=2400714>. Acesso em: 14 mar. 2025.

HARTMANN, Dominik; ZAGATO, Lígia; GALA, Paulo; PINHEIRO, Flávio. *Why did Some Countries Catch-Up, While Others Got Stuck in the Middle? Stages of Productive Sophistication and Smart Industrial Policies***.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0fd7072c-81ae-445c-b666-738f2e15628e/content>. Acesso em: 22 maio 2025.

KNEBEL, Patricia. RS e Malásia avançam na área de semicondutores. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 7 maio 2025. Disponível em: <https://digital.jornaldocomercio.com/jcomercio/2025/05/07/1521a6/pdf/07-JCA005-DIG.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

LEE, Keun. From Global-Local Interface to Local Value Added, knowledge and ownership. *SIER Working Paper Series*, n. 150. Seoul National University Institute of Economic Research. Disponível em: <https://ier.snu.ac.kr/activity/working-papers?md=view&seqidx=74>. Acesso em: 19 maio 2025.

LEE, Shian. IC design for Aerospace. *Linked In*. 13 abr. 2025. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/ic-design-aerospace-dr-shian-lee-i5oqc/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

LEMOS, Ronaldo. Videogame com manivela traz lição para o Brasil: Playdate é verdadeira aula sobre industrialização e inovação. *Folha de S.Paulo*, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2023/01/videogame-com-manivela-traz-licoes-para-o-brasil.shtml>. Acesso em: 7 maio 2025.

LIEW, Chin Tong. *Second Takeoff*: Strategies for Malaysia's Economic Resurgence. Singapore: World Scientific Publishing, 2024.

LOPES, Dawisson Belém. A nova política externa brasileira. *Nexo Políticas Públicas*, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/06/13/a-nova-politica-externa-brasileira>. Acesso em: 6 maio 2025.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio; ALCKMIN, Geraldo. Neoindustrialização para o Brasil que queremos. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 25 maio 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos/?srsltid=AfmBOorx3oyVGsDQTHag3UHmJbp-98VAYee3nSAPaUdGn4JSOqtizW58>. Acesso em: 6 maio 2025.

MACHADO, Luis Fernando Corrêa da Silva. Diplomacia da inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira. *Revista Monções*, Dourados, v. 12, n. 23, jul./dez. 2023.

MACHADO, Luis Fernando Corrêa da Silva. *Efetividade da Diplomacia da Inovação Brasileira*: desenvolvimento de modelo de avaliação para políticas de promoção tecnológica internacional. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

MALASIA. Bernama. Malaysia Semiconductor IC Design Park Strengthens Collaboration with Brazil. *AWS*, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://www.bernama.com/en/news.php?id=2411632>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MARTINS, Roberto Pinto. Uma breve história dos semicondutores no Brasil. *Teletime*, 23 mar. 2023. <Disponível em: https://teletime.com.br/23/03/2023/uma-breve-historia-dos-semicondutores-no-brasil/>. Acesso em: 2 maio 2025.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. *Mission Economy*: A Moonshot Guide to Changing Capitalism. New York: Harper Business, 2021.

MILLER, Chis. *Chip War*: The Fight for the World's Most Critical Technology. New York: Simon & Schuster 2022.

RAMLI, Rafizi. What is Malaysia's Growth Strategy for the Next 50 Years? In: LUCERO, Everton Frask; NASCIMENTO, Almir (eds.). *Brazil-ASEAN*: Partners for Peace and Development. Brasília: FUNAG, 2024.

RODRIK, Dani. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2004. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

PINELI, André; MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de; NUNES, Ticiana Gabrielle Amaral; UNGARETTI, Carlos Renato. Industrial Development in ASEAN Countries: Lessons for Developing Economies. In: LUCERO, Everton Frask; NASCIMENTO, Almir (eds.). *Brazil-ASEAN*: Partners for Peace and Development. Brasília: FUNAG, 2024.

PINTO, Juliano Alves. *Diplomacia da inovação*: o percurso singular do Itamaraty na internacionalização dos ecossistemas de inovação brasileiros e o papel do diplomata na linha de frente. Dissertação (mestrado) – UFMG, Instituto de Ciências Biológicas. Belo Horizonte, 2020.

QUINTELLA, Ary Norton de Murat. The Turning Point in Malaysia-Brazil Relations. *The Star*, 8 set. 2024. Disponível em: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2024/09/08/the-turning-point-in-malaysia-brazil-relations>. Acesso em: 7 maio 2025.

SPEKTOR, Matias. Rise of the Nonaligned: Who Wins in a Multipolar World. *Foreign Affairs*, v. 104, n. 1, 2025.

VIEIRA, Mauro. Brasil e Asean: um novo olhar ao Sudeste Asiático. *Correio Braziliense*, 7 out. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2023/10/5131740-brasil-e-asean-um-novo-olhar-ao-sudeste-asiatico.html. Acesso em: 7 maio 2025.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: off set 75g/m2